



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JOÃO ANTÔNIO DOS SANTOS LIMA

**BANCO MUNDIAL E AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL:
A Aplicação da Boa Governança Para o Brasil e Para a China (1990-2010)**

**JOÃO PESSOA - PB
2011**

JOÃO ANTÔNIO DOS SANTOS LIMA

**BANCO MUNDIAL E AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL:
A Aplicação da Boa Governança Para o Brasil e Para a China (1990-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado junto ao curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em convênio com a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba, em cumprimento à exigência para a obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Cristina Carvalho Pacheco

JOÃO PESSOA - PB

2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

L732b Lima, João Antônio dos Santos.
 Banco Mundial e as estratégias de desenvolvimento nacional: a aplicação da boa governança para o Brasil e para a China (1990-2010). / João Antônio dos Santos Lima. – 2011.
 65f. : il.

 Digitado.
 Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Curso de Relações Internacionais, 2011.
 “Orientação: Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco, Curso de Relações Internacionais”.

 1. Banco Mundial. 2. Desenvolvimento Nacional - Brasil. 3. Desenvolvimento Nacional - Brasil. I. Título.

21. ed. CDD 332.153



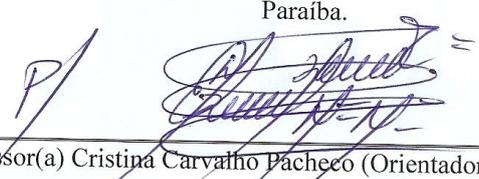
UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CURSO DE BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

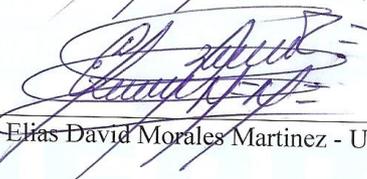
FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA

ALUNO(A): JOAO ANTONIO DOS SANTOS LIMA
MATRÍCULA: 071520821

**BANCO MUNDIAL E AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL:
a aplicação da Boa Governança para o Brasil e para a China (1990-2010)**

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba.


Professor(a) Cristina Carvalho Pacheco (Orientador(a)) - UEPB


Professor(a) Elias David Morales Martinez - UEPB


Professor(a) Filipe Reis Melo - UEPB

João Pessoa, 07 de dezembro de 2011.

DEDICATÓRIA

Ao meu pai, Alexandre; à minha mãe, Lindaci; e aos meus irmãos, Isaías e José Gabriel, que como família, sempre encheu o meu ser de disposição e força para enfrentar todas as adversidades que a vida coloca no caminho.

AGRADECIMENTOS

Como Cristão Apostólico Romano, agradeço primeiro a Deus, por toda força e fé que Ele me concedeu durante a caminhada, assim como em todos os momentos em que minhas súplicas foram atendidas.

Aos meus pais, Alexandre César e Lindaci Marta, pelos seus esforços em me conceder uma boa educação, tanto acadêmica quanto familiar, e pela força e estímulo recebido por ambos nas alegrias e nas adversidades da vida. Para eles, meus eternos agradecimentos.

Aos meus irmãos, Isaías Cesar e José Gabriel, que como irmãos mais novos, despertaram em mim, a natureza de um irmão mais velho, sempre preocupado em transparecer os melhores exemplos de vida, concedendo atenção e carinho, independentemente do dia e da hora.

À toda minha família, tanto materna, encabeçadas por Tia Luzia e Vovó Maria, quanto paterna, principalmente através dos meus padrinhos de batismo, Vovô João e Vovó Noemia, que estiveram comigo na caminhada, compartilhando atenção, preocupação e satisfação em todos os momentos da vida social e acadêmica em todos esses anos.

Agradeço imensamente à presença de Eth Ludmilla Rodrigues desde o primeiro período na Universidade, onde tive o prazer de conhecer e de criar um vínculo que me recheia de bem-estar, amor e carinho por todos esses anos. Para ela, meu afetuoso agradecimento.

À turma 2007.1 diurno, com quem eu tive o prazer de compartilhar bons momentos e boas amizades, à turma 2007.1 noturno, com quem eu passei grande parte da minha vida acadêmica, e por último, mas nem menos importante, à turma 2007.2 noturno, que me recebeu de braços abertos no meu último ano letivo.

Destaco a presença dos meus grandes amigos de curso, Fábio Nobre, Guilherme Castro e Thiago Espíndola, com quem eu tive o prazer de conhecer desde o primeiro período e compartilho até hoje todas as alegrias e dificuldades. Agradeço também aos meus amigos de curso que compõem o grupo denominado Exílio, onde compartilhamos sempre bons momentos e comentários para a vida.

Agradeço aos meus vizinhos, com quem eu constituí um vínculo imenso por todos estes anos, principalmente meus amigos de infância Luciano Moreira e Leony Martins.

Quanto à minha vivência em Brasília-DF, agradeço em primeiro lugar ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão que me forneceu a experiência necessária para aplicar meus conhecimentos e sentir no dia-a-dia, a importância da tomada de decisão nas instâncias governamentais. Em segundo lugar, agradeço aos Técnicos de Planejamento e Pesquisa, Flávia Schmidt e Erivelton Guedes, e ao ex-Assessor Técnico da Presidência, Milko Matijascic, pela paciência com as minhas tarefas e à experiência repassada em cada trabalho. Em terceiro lugar, meus sinceros agradecimentos aos meus amigos, também bolsistas, da presidência do Ipea, com quem eu passei por bons momentos.

Não menos importante, agradeço aos meus grandes colegas de apartamento, com quem eu tive a oportunidade de conviver: o Goiano, bem-humorado e estudante de Relações Internacionais, Bruno Berlanda, e o Nicaragüense, flamenguista e estudante de Direito, Luis Manuel Cuadra. Para eles, meus sinceros agradecimentos e saudades pela camaradagem.

Agradeço a todos os meus amigos da caminhada na igreja, resumidos aqui, pelas Paróquias de Sant'Ana, nos Funcionários e Santo Antônio de Pádua, no Geisel, onde eu iniciei minhas atividades.

À Prof^a. Cristina Pacheco, com quem eu compartilho toda a minha produção intelectual desde o segundo período. Diante das inúmeras revisões e orientações para tornar as minhas pesquisas legítimas e claras, meus mais sinceros agradecimentos e desejo de sucesso.

Aos inúmeros professores que compuseram o quadro docente do curso de Relações Internacionais da UEPB, ajudando a moldar o meu saber científico.

Às secretárias do curso, em especial, Kaline Barbosa, com quem sempre fui muito bem recebido e devidamente orientado para tomar qualquer decisão dentro do curso.

Por fim, à Universidade Estadual da Paraíba, a instituição que me concedeu a bolsa de Iniciação Científica no biênio 2008/2009, criando os devidos estímulos para pensar o desenvolvimento econômico brasileiro através das Relações Internacionais.

Em suma, meu muito obrigado a todos aqueles que estiveram na minha caminhada e contribuíram para a formação do meu caráter.

EPÍGRAFE

“Nunca era possível tirar proveito do que os humanos diziam uns aos outros – a linguagem estava lá apenas para esconder seus sentimentos.”

O Senhor da Foice de Terry Pratchett

RESUMO

O objetivo deste estudo é avaliar a influência que o Banco Mundial exerceu sobre as estratégias de desenvolvimento nacional do Brasil e da China no período de 1990 a 2010, através da política de Boa Governança. Para compreender a relação da Organização Internacional e esses países em desenvolvimento, as teorias Neo-realista e Institucionalista Neo-liberal foram utilizadas para analisar o papel das Organizações Internacionais no sistema internacional e suas influências sobre os países mencionados. Com o objetivo de contextualizar as ações do Banco Mundial desde a sua criação até a ascensão da política de Boa Governança, uma bibliografia sobre o órgão foi utilizada. No que se refere ao Brasil e a China, abordou-se uma literatura sobre as estratégias adotadas por esses países que refletiam os aspectos da Boa Governança. Assim, esse trabalho analisou quais as estratégias de desenvolvimento nacional foram seguidas pelo Brasil e pela China, como estas estratégias são consonantes com as políticas de Boa Governança do Banco Mundial, e de que forma pode-se compreender, através das teorias de organizações internacionais, a relação do organismo com esses países no sistema internacional. Dentre os resultados dessa análise, observou-se que a China adotou características das políticas de Boa Governança por questões internas e não por pressões internacionais. Além disso, suas reformas foram anteriores às políticas do Banco Mundial e suas instituições mostravam a sensibilidade da sua sociedade, o que refletiu a importância da estratégia de desenvolvimento. Enquanto isso, na década de 1990, o Brasil abdicou de uma estratégia, resultando na perda de legitimidade política. Entretanto, durante o governo Lula, o país passou a conciliar as necessidades nacionais com as responsabilidades internacionais, trazendo de volta a coordenação política. Apesar das singularidades da parceria, observou-se o Banco Mundial tanto como um órgão que age em função dos Estados poderosos, quanto como um órgão capaz de mitigar os custos de transição, refletindo as visões das duas correntes teóricas citadas.

Palavras-chave: Organizações Internacionais. Banco Mundial. Boa Governança. Desenvolvimento Econômico. Brasil. China.

ABSTRACT

The objective of this study is to evaluate the influence that the World Bank exerted on the national development strategies in Brazil and China, from 1990 to 2010, through the policy of the Good Governance. In order to understand the relationship of the International Organization and these developing countries, the Neo-realist and Neo-liberal Institutional theories were used to analyze the role of the International Organizations in the international system and their influences on the countries mentioned. In order to contextualize the actions of the Bank since its inception until the rise of politics of Good Governance, a bibliography on the body was used. With regard to Brazil and China, we dealt with a literature on the strategies adopted by these countries that reflected aspects of Good Governance. Thus, this study analyzed which national development strategies were followed by Brazil and China, how these strategies are in line with the policies of the World Bank's Good Governance, and how it can be understood, through the theories of international organizations, the relationship of the body with these countries in the international system. Among the results, it was observed that China adopted characteristics of Good Governance policies by internal issues and not by international pressure. Moreover, its reforms were prior to World Bank policies and its institutions showed the sensitivity of its society, reflecting the importance of the development strategy. Meanwhile, Brazil gave up a strategy during the 1990s, resulting in the loss of political legitimacy. However, during the Lula government, the country started to harmonize its national needs with its international responsibilities, bringing back the policy coordination. Despite the uniqueness of the partnership, it was observed that the World Bank is both a body that acts on the basis of the powerful states, and a body that is capable of mitigating the transition costs, reflecting the views of the two theoretical approaches mentioned.

Key-words: International Organizations. World Bank. Good Governance. Economic Development. Brazil. China

LISTA DE SIGLAS

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Grupo de países composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CFI	Corporação Financeira Internacional
CIADI	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas Internacionais
CNP	Conselho Nacional do Povo
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI	Organizações Internacionais
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCC	Partido Comunista da China
PED	Países em Desenvolvimento
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SI	Sistema Internacional
SICD	Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento
SOE	<i>State-owned Enterprises</i> (Empresas estatais)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS E INTERPRETAÇÕES SOBRE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E BANCO MUNDIAL	7
1.1 Visão das Organizações Internacionais nas Teorias de Relações Internacionais	7
1.2 Visões interpretativas sobre o Banco Mundial	11
2 O BANCO MUNDIAL E A BOA GOVERNANÇA	14
2.1 Origem e Estrutura do Banco Mundial	14
2.2 Empréstimos e questões políticas no Banco Mundial	17
2.3 A crise do Estado Intervencionista e a onda Neoliberal	19
2.4 Good Governance: origem e status nas políticas do Banco	23
3 ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL	27
3.1 Teorias do Desenvolvimento inseridas na Boa Governança e as Estratégias Nacionais de Desenvolvimento	27
3.2 CHINA	32
3.2.1 Conjuntura Interna: Deng Xiaoping e o PCC	33
3.2.2 Reformas Políticas e Participação	36
3.3 BRASIL	43
3.3.1 Década de 1990: Qual a estratégia?	43
3.3.2 Brasil de Lula	47
3.4 BRASIL E CHINA: AS PARTICULARIDADES DA PARCERIA COM O BANCO MUNDIAL	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
ANEXO A – Tabela: As décadas do desenvolvimento	61
ANEXO B – Tabela: Duas dimensões da governança em países selecionados do Sul Asiático e a OCDE (1996-2010)	62

ANEXO C – Tabela: Composição Setorial dos empréstimos do Banco: 1990-2002 (porcentagem dos valores compromissados).....	63
ANEXO D – Tabela: Duas dimensões da governança em países selecionados da América do Sul (1996-2010)	64
ANEXO E – Tabela: Cidades Participantes da Rede Brasileira de Orçamento Participativo	65

INTRODUÇÃO

O estudo das Relações Internacionais, como disciplina, é razoavelmente novo em relação a outras ciências que envolvem seu aparato analítico, como a Ciência Política, a Economia, a Sociologia e a Filosofia. Contudo, o Estado como entidade soberana já se configurava oficialmente desde a Convenção de Westfália, no século XVII. O que fez a sociedade ganhar força para estudar as Relações Internacionais *per se* foi a corrida armamentista entre a Alemanha e a Inglaterra antes da Primeira Guerra Mundial (1914-1917) e os impactos desta e da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) para compreender as causas da paz e da guerra.¹

Estes estudos se aprofundaram através da necessidade de explicar os motivos da nova guerra, o papel dos Estados no conflito, os interesses existentes e a nova dinâmica que o Sistema Internacional seria regido. Observa-se então, movimentos para institucionalizar idéias comuns sobre a paz, a integração regional, a reconstrução e o desenvolvimento.

Entre estas instituições, o bloco dos países capitalistas, através da Conferência de Bretton Woods em 1944, criou duas instituições “irmãs” e responsáveis pela coordenação dos interesses capitalistas no mundo: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que ganhou a alcunha posterior de Banco Mundial.

Diante do sucesso do Plano Marshall na Europa, o Banco Mundial passou alguns anos com pouca atuação no sistema internacional. O órgão ganhou maior notoriedade em políticas de desenvolvimento econômico através da presidência de Robert McNamara². Assim, o então Banco Mundial se firmou como uma organização internacional voltada para a assistência

¹ Antes da Primeira Guerra Mundial, dá-se destaque ao que cunhou ser chamado de “Idealismo Internacional”, através da obra de Norman Angell, “A grande ilusão” de 1910. Após o término da guerra, destaca-se “As conseqüências econômicas da paz” em 1919 de John M. Keynes. Na sequência, a obra de Edward Carr, “Vinte anos de crise (1919-1939)” lança as bases para a corrente realista nos estudos de Relações Internacionais.

² Robert McNamara foi o presidente do Banco Mundial no período 1968-1981. Marcado como um dos únicos a não ter passado anteriormente pelo setor financeiro. Coelho (2002) enfatiza a sobrevivência dele em mandatos tanto de democratas, quanto de republicanos, diante de sua capacidade de defender os interesses dos EUA através do Banco no momento de intensificação da Guerra Fria. Marcus (2002) destaca a preocupação da gestão de McNamara para com as políticas sociais, como o combate à pobreza e a educação, políticas até então não presentes dentro do pensamento do Banco.

técnica e financeira tanto dos países subdesenvolvidos como também dos países em desenvolvimento³.

Durante a Guerra Fria, o Banco Mundial assumiu papel importante para o bloco capitalista, ao assegurar áreas políticas e economicamente estratégicas, acompanhando de perto o dia-a-dia de governos e assessorando-os. Apesar da reconhecida importância que o Banco Mundial, como um ator, exerce no sistema internacional, de forma que sua análise reflete a conjuntura histórica do desenvolvimento econômico dos países e das correntes teóricas econômicas que foram incorporadas pelos líderes políticos, uma vasta literatura alerta para os problemas do organismo em aplicar o mesmo receituário para países com características diferenciadas, gerando novos problemas, e não soluções para as debilidades dos países.

O receituário único criticado principalmente na América Latina⁴ apresenta seu clímax com a “Década Perdida”, quando os países da região apresentaram altos índices de inflação e incapacidade de arcar com os custos da dívida. Isto ocorreu devido à queda do Sistema Bretton Woods e a alta do dólar no mundo, o alto montante de empréstimo tomado pelos países do continente, a impossibilidade de pagá-los e a implementação do paradigma Neoliberal, regido pelos EUA e pela Grã-Bretanha. Através da aplicação dos preceitos Neoliberais sobre a *performance* econômica dos países, o conjunto de atividades ditas como necessárias para a recuperação das economias nacionais se tornou conhecida por “Consenso de Washington”, no início da década de 90.

O termo “Década Perdida” ganhou força pois, através de todos os entraves enfrentados pelos países da região, eles seguiram a cartilha Neoliberal das instituições financeiras internacionais, entretanto, tais soluções se revelaram mais problemáticas e colocaram em xeque a legitimidade do pensamento dos órgãos implementadores.

As crises nas balanças de pagamentos, provenientes da década de 1970, revelavam-se sem fim, à medida que nem mesmo as diretrizes macroeconômicas expedidas pelo Banco

³ Deve-se reconhecer que a concepção inicial do banco não foi a de se encarregar de tarefas sobre o Terceiro Mundo (atualmente, denominados Países em Desenvolvimento - PEDs). O Banco foi fundado com a intenção de oferecer fundos para assistência técnica, na reconstrução da Europa no pós-Guerra. A função do Banco como agente de desenvolvimento só veio à tona porque, com o uso do Plano Marshall, o Banco não teve ações na área de reconstrução. Essa sua reabilitação foi uma forma de garantir a sobrevivência da organização (ANNISETTE, 2004).

⁴ Martins (2005, p.6) utiliza da expressão “receituário único” para indicar a aplicação das idéias do Banco para todos os países, baseando-se principalmente, na apropriação privada dos bens naturais de propriedade comunal ou pública – tais como florestas, rios, terras, minerais – bem como no aumento da produtividade – com o uso intensivo de técnicas modernas de produção e gestão para poupar gastos com mão-de-obra.

Mundial conseguiram reverter a situação, quando não, aprofundavam as crises⁵. Diante de inúmeros descontentamentos sobre as políticas empregadas pelo FMI e Banco Mundial, no fim da década de 80, o Banco emitiu a expressão “*Good Governance*” (Boa Governança) em um relatório para explicar que esse era o problema do subdesenvolvimento econômico dos países da África (WORLD BANK, 1989). Apesar disso, a expressão só ganhou força no relatório “Governança e Desenvolvimento”, de 1992, onde tratava das questões sobre administração pública e setor público, como importantes para assegurar o crescimento do setor privado, e conseqüentemente, a economia.

Ou seja, a Boa Governança surge no momento em que os preceitos liberais empregados na década de 1980 pareciam não surtir efeito e como complemento ao amadurecimento do Consenso de Washington no início da década de 1990, visto que a idéia de *Good Governance* só toma fôlego a partir de 1992. Desta forma, o Banco Mundial, utiliza-se de uma nova justificativa para manter a incorporação da agenda Neoliberal nos países em vias de desenvolvimento.

O foco da análise do presente estudo é a Boa Governança. Entretanto, o objetivo é analisar como países que eram considerados subdesenvolvidos e acatavam aos conselhos impostos pelo Banco Mundial, têm suas posições na balança de poder modificadas, mesmo quando considerados *global-players*, mas ainda, enquadrados pelo Banco Mundial na categoria de países em desenvolvimento⁶. Os países em questão são o Brasil e a China, dois países que hoje compõem o grupo denominado BRICS (grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), responsáveis por grande parte do comércio mundial e do crescimento econômico global.

Assim, pretende-se compreender a influência do Banco Mundial, em relação à aplicação das idéias da Boa Governança, no Brasil e na China, países estes que passaram por

⁵ Castro (2004) afirma que a Turquia foi a primeira a receber empréstimos dos programas de ajuste do Banco, na ordem de US\$ 200 milhões, contudo, sua dívida externa triplicou no período 1970-1970. Em 1984, o país já tinha recebido 5 empréstimos e nenhum objetivo de equilíbrio das contas tinha sido alcançado. Além disso, em 1985, 88 países já tinham instalado os programas de ajuste, contudo nenhum havia atingido a meta do Banco que era o equilíbrio macroeconômico no período de 3 a 5 anos (CASTRO, 2004,p. 21).

⁶ Na década de 2000, quatro países passaram a exercer importante função em foros internacionais, sendo eles Brasil, Rússia, Índia e China, sendo conhecidos pelo nome BRICs. Estes países foram agrupados de acordo com o potencial econômico futuro, frente aos mercados consumidores internos. Em 2011, a África do Sul se juntou ao grupo. Apesar da importância dos quatro países diante da crise global de 2008, o Brasil é classificado como país de renda *per capita* superior a US\$ 6.885, com US\$ 8.070, África do Sul (US\$ 5.770) e China (US\$ 3.620) com renda entre US\$ 1.165 e US\$ 6.885, e a Índia com renda inferior a US\$ 1.165, com US\$ 1.170, segundo dados do ano fiscal 2009/2010. Disponível em: < www.worldbank.org>

uma transformação no tocante ao seu papel no sistema internacional, através do potencial econômico e dos níveis de governança, no período de 1990 a 2010.

Para tanto o trabalho está dividido em três capítulos, de forma a traçar o histórico do Banco Mundial, da política de Boa Governança e as conjunturas sociais e econômicas do Brasil e da China. Aliado ao caráter histórico, desenvolve-se também as várias interpretações existentes no meio acadêmico para cada um dos objetos do estudo.

Assim, o primeiro capítulo aborda o papel das organizações internacionais dentro das correntes tradicionais das relações internacionais, a corrente realista e a liberal. Diante da evolução de ambas, apresentam-se também os debates produzidos posteriormente por suas revisões, a teoria Neo-realista e a Institucionalista Neoliberal. Além das visões teóricas sobre o papel das organizações internacionais, aborda-se também as diversas interpretações sobre o papel do Banco Mundial no sistema internacional.

O segundo capítulo apresenta, ainda que sinteticamente, as estruturas do Banco Mundial, o seu papel no sistema, a evolução dos pensamentos econômicos dentro do órgão e o cenário que propiciou a criação da Boa Governança. Aborda-se neste capítulo aspectos históricos e analíticos para criar um contexto amplo e diversificado da conjuntura internacional.

O terceiro capítulo é dividido em três partes: a) a explicação da estratégia nacional de desenvolvimento, e suas concepções teóricas; b) a contextualização do desenvolvimento econômico e político do Brasil e da China a partir de considerações da boa governança; c) a relação entre o Banco Mundial e os dois países, de forma a apresentar em primeiro lugar, a maneira pela qual as estratégias estiveram coordenadas ou subordinadas às políticas de boa governança, e em segundo lugar, a natureza da cooperação entre os países e o órgão.

1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS E INTERPRETAÇÕES SOBRE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial está consolidado há vários anos, como uma das maiores organizações a nível mundial, com escritórios espalhados por todo o globo⁷, através de um âmbito de atuação que envolve os setores privados e públicos, nos níveis locais, regionais, nacionais e internacionais, diversificando e interagindo nas temáticas de desenvolvimento econômico e combate à pobreza. Dentro da literatura das Teorias de Relações Internacionais, o papel das Organizações Internacionais assume posições distintas de acordo com cada uma das duas correntes predominantes, a Realista e a Liberal. É este debate que será apresentado a seguir.

1.1 VISÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

De acordo com Shaw (2004), o debate sobre organizações internacionais repousa sobre se as instituições possuem um efeito independente sobre o comportamento dos Estados, ou se de fato, os efeitos das ações das instituições refletem os interesses dos Estados mais poderosos e são essencialmente ferramentas que as grandes potências empregam para seus próprios fins egoístas.

Para isso, vale ressaltar que as duas teorias aceitam que o sistema internacional é anárquico, ou seja, no qual inexistente uma autoridade central que regule as ações dos Estados. Além da idéia de anarquia, as duas correntes analisam o pensamento estratégico dos Estados, como atores racionais e egoístas (SHAW, 2004).

Ou seja, os Estados dependem apenas de si mesmos para sobreviver dentro do sistema internacional, através da auto-ajuda. Este debate foi mais forte durante a década de 1980, através das correntes Neo-realistas e Neoliberais, que pode ser entendida através do seguinte pensamento:

O elemento fulcral do debate entre Neo-realistas e Neoliberais não é a discórdia acerca da existência da anarquia, que aliás ambas as partes reconhecem, mas antes o

⁷ A sede (*HeadQuarters*) do Banco Mundial é localizado em Washington, D.C. nos EUA e o órgão tem escritórios em mais de 100 países membros, inclusive no Brasil, localizado em Brasília.

significado e as implicações dessa anarquia, assim como a capacidade de que dispõem as instituições [...] para transcenderem as características estruturais básicas do sistema internacional anárquico. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR., 2003, p.85)

De fato, o princípio norteador do debate Neo-Neo parte do reconhecimento do Estado como principal ator das Relações Internacionais e da existência da anarquia internacional. De um lado, compartilha-se da idéia do Estado como ator central, racional e utilitário no Sistema Internacional, de forma a perseguir seus interesses. A anarquia é compreendida como um estado em que não há uma entidade supranacional capaz de assegurar a vida dos Estados frente às ameaças e constrangimentos que podem aparecer no sistema internacional.

Entretanto, as correntes Neo-realista e Institucionalista Neoliberal divergem quanto às explicações para tais ações do Estado diante da anarquia, a sua probabilidade em cooperar com outros Estados ou organismos e a *performance* das Organizações Internacionais sobre os interesses dos Estados.

A teoria Neo-realista, a partir de suas origens na teoria realista, explica os efeitos da anarquia com base no Estado de Natureza de Hobbes, que se caracteriza pela eminência de guerra de todos contra todos, e pela falta de uma entidade capaz de regular as ações e assegurar a sobrevivência dos atores. Logo, com a falta de uma entidade no plano internacional, com capacidades maiores que dos Estados, que incluam, por exemplo, a garantia de sua sobrevivência, o interesse maior do Estado deve ser o de se tornar mais forte entre os outros para garantir sua posição no sistema. Como o interesse nacional é a sobrevivência, o tema principal de sua agenda é a segurança, o que torna todos os outros temas subordinados a esse.

A propensão dos Estados em cooperar se torna menor porque os Neo-realistas entendem que os ganhos são relativos, ou seja, se alguém ganha poder no Sistema Internacional (SI), então algum ator está perdendo em proporção equivalente. A idéia é que, torna-se inseguro cooperar, pois, os ganhos resultantes dessa cooperação, podem ser usados contra o próprio Estado, pelo outro. Logo, grande parte do argumento dos Neo-realistas estão atrelados aos impedimentos ocasionados pela anarquia, que constroem os Estados a tal ponto que eles só têm a eles mesmos para confiar e isso inibe a cooperação e a forma de enxergar os interesses dos outros Estados.

No que tange às Organizações Internacionais (OI), a teoria Neo-realista afirma que essas organizações atingem marginalmente os benefícios dos interesses dos Estados. A

mesma teoria explica que as OI são instrumentos derivados da distribuição de poder no SI e que ela age conforme os fins pré-estabelecidos pelos Estados que possuem mais poder no ambiente.

Dessa forma, Waltz (2000, p.18) afirma que os realistas acreditam que as instituições internacionais são moldadas e limitadas pelos Estados que as fundaram e as sustentam, tendo assim, pouco efeito independente. Além disso, a natureza e as metas das instituições mudam de acordo com a variação da estrutura. Em seu estudo, Waltz (2000, p.20) explica a durabilidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), apesar da estrutura da política internacional ter sido mudada no final da Guerra Fria, como do interesse dos grandes estados, e no caso proposto por Waltz, os Estados Unidos. Ou seja, “as instituições internacionais servem primeiro aos interesses nacionais do que aos interesses internacionais” (*Ibidem*, p. 21).

Como ponto de partida, “a teoria Institucionalista Neoliberal assume que os Estados são os principais atores nas políticas mundiais e eles se comportam com base nas concepções de seus próprios interesses” (KEOHANE, 1993, p. 271). Diferentemente da visão realista, a visão Institucionalista Neoliberal compreende o Estado de Natureza pertencente à análise de Locke, no qual, mesmo sem uma entidade superior aos demais, não significa que haverá uma guerra de imediato, pois os atores são seres racionais e guiados por aspectos morais, induzindo assim a uma crença menor na ocorrência dos conflitos.

Dentro dessa nova abordagem, a teoria Institucionalista Neoliberal defende a criação de instituições, que desenvolvam um ambiente propício para a troca de informações e cooperação, gerando assim, resultados mais positivos do que aqueles encontrados na ausência destas instituições. Este entendimento decorre da interpretação Neo-realista, de que os Estados, assumindo atitudes individuais e egoístas não maximizariam os seus ganhos, pois não teriam todas as informações necessárias para tomar suas ações, poderiam passar por constrangimentos e trapaças, e por razões destes, por mais que obtivessem resultados satisfatórios no sistema internacional, estes seriam subótimos. Por sua vez, através das instituições, os Estados teriam condições favoráveis para tomar suas melhores escolhas e assim, maximizar seus ganhos.

Compreende-se então que a formação de regimes, instituições e organizações surge da necessidade de cooperar. Assim, Robert Keohane distingue as diferenças entre harmonia, cooperação e discórdia. A harmonia se refere à situação em que às políticas adotadas pelos

atores, mesmo representando seus próprios interesses, automaticamente facilitam a realização de outras tarefas, inclusive dos demais atores que compõem o cenário (KEOHANE, 1984, p. 51). Enquanto isso, a lógica da cooperação ocorre quando “atores ajustam seus comportamentos para as preferências anteriores ou atuais de outros atores, através da política de coordenação” (*Ibidem*, p. 51). Por último, a discórdia se reflete na indisposição a ajustar as ações em favor de terceiros. Ou seja, as três ocasiões divergem na defesa do próprio interesse do Estado, na possibilidade deste interesse ajudar ou prejudicar um terceiro, e na capacidade do Estado modificar seus interesses, ou abdicar de parte dele, para cooperar em função de um bem posteriormente melhor.

Logo, um efeito da anarquia para os Neoliberais é uma força motivadora da colaboração. Assim, quando os Estados podem se beneficiar da cooperação, os governos buscam a construção de instituições, sendo estas capazes de fornecer informações, reduzir custos de transações, fazer acordos mais firmes, estabelecer pontos focais de coordenação e em geral, facilitar a operação da reciprocidade (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 42).

Desta maneira, a teoria Institucionalista Neoliberal, por partir do pressuposto de que os Estados atuam como agentes racionais menos propensos à guerra, acredita mais na possibilidade de cooperar, tendo em vista que seus interesses não estão voltados quase exclusivamente à segurança. Além do mais, entendem que as instituições podem mitigar os efeitos da anarquia e auxiliá-los na maximização dos interesses.

De fato, visto as similaridades e divergências, Keohane e Martin (1995, p. 48) argumentam que “as diferenças entre Realismo e Institucionalismo Neoliberal não repousam sobre se instituições são variáveis independentes ou dependentes; repousam sobre os entendimentos contrastantes de *por que* instituições são criadas e *como* elas exercem seus efeitos.” Waltz (2000, p.24) finaliza argumentando que o fato das instituições terem efeitos fortes ou fracos depende das pretensões dos Estados, pois Estados fortes usam instituições da forma que eles interpretam as leis e da maneira que lhes convém. Sob esta perspectiva, a teoria Neo-realista oferece as bases para compreender questões de influência e hegemonia de países poderosos através de instituições do sistema internacional.

Diante desta breve apresentação geral acerca das teorias de relações internacionais e sua correlação com a funcionalidade das Organizações Internacionais, o próximo passo consiste na apresentação das diversas visões que estudiosos sobre o Banco Mundial utilizam para desenvolver suas idéias.

1.2 VISÕES INTERPRETATIVAS SOBRE O BANCO MUNDIAL

A literatura sobre o Banco Mundial é flexível, e a razão para tal flexibilidade se dá em virtude do grande número de trabalhos que abarcam sua participação em diversos setores da economia, ao longo dos anos e em diferentes países. Enquanto é possível identificar um corpo de autores que compreendem o Banco Mundial como uma instituição que passou por mutações ao longo do tempo, outro grupo de autores argumentam que o órgão mudou no tocante às políticas implementadas, mas não sobre o seu direcionamento político-ideológico.

Por um lado, Pincus e Winters (2002, p.1;9) apresentam a atuação do Banco Mundial como uma longa história de adaptação às mudanças nas circunstâncias e nas demandas globais, ao surgir com uma simples agência de fundos para a reconstrução no pós-guerra e tornar-se uma agência bancária ‘do’ desenvolvimento, contemplada diante de sua experiência, como um “*Knowledge Bank*”⁸.

Através de um ponto de vista mais detalhado, Gilbert, Powell e Vines (1999) retratam a história e a funcionalidade do Banco em três etapas: a) o Banco Mundial como um ‘banco’ (comercial), ao atuar como intermediário financeiro; b) o Banco como uma instituição de pesquisa em desenvolvimento, que produz análises econômicas e demais pesquisas e; c) o Banco como uma agência de desenvolvimento, ao assumir sua responsabilidade técnica na assistência ao desenvolvimento, no monitoramento dos empréstimos e da *performance* dos projetos.

Bresser Pereira (1995) relembra a história do Banco Mundial e retrata que as dúvidas quanto às suas funções na passagem do século, era sinal de uma “Crise de Identidade”, visto que o órgão é uma instituição grande e necessariamente política. O órgão enfrenta crises com frequência “à medida que os ambientes econômico e político se modificam, em que teorias econômicas e ideologias perdem e ganham prestígio, e à medida que a dinâmica interna do Banco, sua estrutura de capital e sua organização, se alteram ao longo do tempo” (BRESSERT PEREIRA, 1995, p. 34).

⁸ Em tradução livre, “Banco do Conhecimento”, o termo é utilizado para indicar a quantidade de conhecimento acumulado que o órgão detém ao longo dos anos, contribuindo assim, com as melhores informações para a tomada de decisão.

Com uma posição contrária às apresentadas anteriormente, Griffith-Jones (2002) analisa as funções do Banco como a de um órgão que permaneceu estático no tempo, em razão da manutenção de aparatos institucionais, como o sistema de votação e a distribuição deles, mesmo diante da modificação das suas atividades e da sua missão na economia global. Woods (2003) adiciona a esse ponto de vista, que o Banco Mundial e seu irmão, o Fundo Monetário Internacional, buscam passar neutralidade, pois seus conselhos técnicos devem sentir menos efeitos sobre os sentimentos nacionais dos Estados tomadores de empréstimos, do que as intervenções diretas dos Estados Unidos sobre eles.

Sobre esse mesmo foco, Coelho (2002) analisa a forma com que a estrutura organizacional do Banco foi moldada para assegurar o equilíbrio do sistema capitalista nos países subdesenvolvidos e manter a hierarquia no sistema de Estados. Esta evolução é marcada por quatro fases: i) período de afirmação da **identidade** e **consolidação** da instituição enquanto uma organização de amplitude nacional (1946-1968); ii) período de **expansão** institucional, com prevalência do realismo político e maior abertura para experiências desenvolvimentistas na periferia (1968-1981); iii) período da **ruptura** com a política externa do acordo de Bretton Woods e reorientação radical das atividades do Banco para as políticas pró-mercado (1981-1991); iv) período de **reformulação**, quando o órgão revê os dogmas construídos no período anterior e marcado por uma busca de novas orientações dentro do seu papel no sistema internacional (COELHO, 2002, p. 69, grifo do autor).

Dentro destas considerações, observam-se duas linhas para compreender as relações do Banco Mundial com os países: a) a instituição que age em função dos interesses dos Estados mais fortes, de forma a coordenar os interesses destes nos países mais pobres; b) a instituição que em função de seu *know-how* acumulado, propicia um grande número de informações para tomada de decisões políticas nos países pobres. Como visto nas interpretações sobre sua capacidade de influência, há tanto considerações sobre a mutação do papel do Banco, quanto de sua natureza estática no sistema mundial para servir aos interesses dos EUA.

Diante destes pontos, o próximo capítulo abordará historicamente a criação, a evolução e as políticas de desenvolvimento econômico recomendadas pelo Banco Mundial nos países em desenvolvimento. A partir da conjuntura retratada, será explicado o contexto da formulação da Boa Governança dentro do órgão.

Assim, o terceiro capítulo abordará de que forma, pode-se compreender que o Brasil e a China, empregaram as políticas de Boa Governança dentro de suas estratégias de desenvolvimento nacional.

2 O BANCO MUNDIAL E A BOA GOVERNANÇA

2.1 ORIGEM E ESTRUTURA DO BANCO MUNDIAL

Em 1941, o assessor do secretário do Tesouro dos EUA, Dexter White, enviou as primeiras idéias para a criação de um banco multilateral, com a capacidade de criar mecanismos ágeis para reconstruir os países afetados pela guerra, conseqüentemente restabelecendo um ambiente internacional favorável ao mercado financeiro. Assim, o Secretário do Tesouro dos EUA, Henry Morgenthau encaminhou uma carta para 37 países, na qual levantava a proposta de criar um fundo para estabilização.

A proposta dos britânicos foi encabeçada pelo jovem economista, John Maynard Keynes, que propôs a criação de uma organização multilateral, responsável pelos assuntos monetários internacionais, uma espécie de Banco Central das nações, inclusive com a proposta de criação de uma moeda internacional, o Bancor. Para além disso, Keynes ainda responsabilizava todas as nações pelos desequilíbrios da balança comercial, fossem elas credoras ou devedoras. Dessa forma, a nova arquitetura financeira internacional demonstrava traços harmoniosos de um multilateralismo.

Apesar da delegação britânica carregar consigo John M. Keynes, que mais tarde seria reconhecido como um dos economistas mais influentes na questão do planejamento econômico, deve-se atentar à queda da hegemonia britânica no cenário internacional e a ascensão indubitável dos Estados Unidos, não só na arena política, mas principalmente no âmbito econômico e militar.

Além disso, a Segunda Guerra Mundial já demonstrava sinais de término, com a Europa novamente destruída pelos conflitos e dessa vez, por dois países que saíam fortes: os Estados Unidos e a União Soviética (URSS). Por um lado, a União Soviética com o regime comunista, do outro, os Estados Unidos, o maior credor mundial no período.

Diferentemente do contexto da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos desejavam exercer seu papel de potência mundial e defender o sistema capitalista do regime socialista. Sobre esse contexto, o encontro organizado pelo presidente dos EUA, Franklin D. Roosevelt, com a participação de 44 países, promovido no estado de New Hampshire, em Bretton Woods, incrementou os novos ditames da ordem econômica internacional durante a

Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, que futuramente ficou conhecida como a Conferência de Bretton Woods.

Como bem enfatiza Coelho (2002), tanto antes, quanto durante a Conferência, pouca atenção foi dada efetivamente para a criação do Banco, pois além de que, inicialmente a delegação inglesa não era a favor dele e as delegações de forma geral analisavam que a reconstrução viria não por empréstimos oriundos de tal banco, mas sim, por ajuda financeira, que naquele momento corresponderia principalmente aos atributos do FMI. Retrata-se ainda que em seu início, o Banco Mundial tinha como tarefa principal a reconstrução dos países afetados pela guerra e o termo “desenvolvimento” foi adicionado à sua pauta por pressão dos países periféricos.

Segundo o próprio Banco Mundial em seu guia, o termo “banco mundial” foi usado em referência ao BIRD em um artigo do jornal inglês *The Economist* em 22 de julho de 1944, que relatava a Conferência de Bretton Woods. Em outra situação o mesmo termo é empregado pelo jornal americano *Washington Post*. O que começa como um apelido, torna-se um termo oficial que, futuramente, representam o BIRD e a AID, em 1975⁹.

Assim, é oficializada a criação das instituições de Bretton Woods: o Fundo Monetário Internacional, que tinha como função o equilíbrio da balança de pagamento dos países, e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com a finalidade segundo o Artigo I, item i) de seu Convênio Constitutivo, “contribuir para a obra de reconstrução e desenvolvimento dos territórios membros, facilitando o investimento de capital para fins produtivos, inclusive a reabilitação de economias destruídas ou deslocadas pela guerra [...] e promover o desenvolvimento dos meios e recursos de produção nos países menos desenvolvidos”. (BANCO MUNDIAL, 1989).

Na conferência de Bretton Woods, a organização criada foi o BIRD, cuja função até hoje é apoiar o desenvolvimento humano e social que o setor privado não apóia, criar um clima de investimento favorável para atrair o capital privado e fornecer apoio financeiro em áreas que são críticas para o bem estar da população pobre dos países (WORLD BANK, 2007, p. 13). Mas nos anos subseqüentes outras instituições foram adicionadas a ele, e formaram o que ficou conhecido atualmente como Grupo Banco Mundial, que é composto pelo BIRD, CFI, AID, CIADI e AMGI. Em 1956 é criada a Corporação Financeira Internacional (CFI), originalmente denominada como *The International Finance Corporation (IFC)*, com a tarefa

⁹ Ver Box 1.1, de *A guide to the World Bank*, p. 11, 2007

de dar suporte em empréstimos e assistência técnica para estimular os investimentos no setor privado dos países em desenvolvimento. Em 1960 criou-se a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), ou *The International Development Association (IDA)* com a mesma finalidade do BIRD, porém seus serviços são direcionados para os países mais pobres, que não têm condições de arcar com grandes dívidas e altas taxas de juros. Frente às novas necessidades, foi fundado em 1966 o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas Internacionais (CIADI), em inglês, *The International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)* com a finalidade de solucionar problemas, seja por conciliação ou por arbitragem em relação às desavenças entre os investimentos oriundos de investidores externos e países receptores. Por fim foi estabelecido a Agência Multilateral de Garantia de Investimento (AMGI), em inglês, *The Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)*, com a função de estimular investimentos diretos estrangeiros ao oferecer garantias contra riscos econômicos ou políticos aos investidores e credores, fornecendo adicionalmente assistência técnica e serviços de mediação nos países em desenvolvimento.

Assim, observa-se dois grupos distintos de instituições: a) um grupo que cuida diretamente dos assuntos relacionados ao setor privado, que são a CFI, o CIADI e a AMGI; um grupo voltado para o empréstimo à governos, o BIRD e a AID. Os cinco órgãos juntos correspondem ao que conhecemos como o Grupo Banco, ou Grupo Banco Mundial. As instituições que compõem o grupo são especializadas em diferentes aspectos do desenvolvimento, porém no final, as ações coordenadas de todas, sustentam a idéia central do banco: de combater a pobreza e promover o desenvolvimento econômico sustentável. Dessa forma, o termo Banco Mundial, designa o BIRD e o IDA, visto suas singularidades, pois têm as mesmas tarefas, compartilham do mesmo corpo técnico (*staff*), do mesmo *headquarter* situado em Washington, no qual representa o centro das ações do banco, usa o mesmo padrão quando avalia os projetos, além de que, alguns países tomam empréstimos de ambas as instituições.

A diferença quanto a elas é que, enquanto o BIRD trata de dar assistência aos países de renda média, considerado com uma renda *per capita* entre US\$ 936,00 e US\$ 11.455,00, o AID fornece aos países mais pobres, com uma renda inferior a US\$ 1.095,00, em que alguns países assumem dados de que as pessoas vivem com menos de US\$ 2,00 por dia.¹⁰ Há países

¹⁰Esses dados são referentes ao GNI per capita de 2007 (GNI é a forma de avaliação do Banco Mundial que é em inglês *Gross National Income*, que equivale ao Rendimento Nacional Bruto dividido por sua população, que gera

que são conhecidos como tomadores de empréstimos misto (“*blend borrowers*”)¹¹, que tanto podem tomar empréstimos do AID como também do BIRD, já que possuem credibilidade para tal (WORLD BANK, 2007). No mais, suas atividades envolvem investimento nas áreas de educação e saúde e focam em áreas como desenvolvimento social, inclusão das pessoas e também governos, construção de instituições-chave para a redução da pobreza e proteção ao meio-ambiente.

2.2 EMPRÉSTIMOS E QUESTÕES POLÍTICAS NO BANCO MUNDIAL

As recém-criadas instituições, o Banco e o FMI, com suas ideologias de desenvolvimento pró-capitalista, foram fundadas com o objetivo de prevenir o retorno das crises econômicas que assolaram o mundo capitalista durante o período entre guerras (ANNISETTE, 2004).

O Banco Mundial assume o papel ao qual foi criado e inicia suas operações, porém os fatos não agem em sintonia e o resultado do banco é que ele não obteve êxito como uma agência de reconstrução. Não há uma razão única para explicar o fracasso do Banco nesses termos, mas uma conformidade de fatos.

Como bem evidencia Eric Toussaint:

A Europa, destroçada pela guerra, não precisava de empréstimos a juros para projetos específicos que exigiam uma longa preparação, mas sim da concessão rápida de bolsas e de empréstimos a juros muito baixos ou nulos: deviam ser utilizados para sustentar a balança de pagamentos e também para importações de produtos básicos, de que ela necessitava desesperadamente (TOUSSAINT, 2002, p. 170).

Toussaint (2002) constata que cerca de US\$ 497 milhões foram destinados à Europa por responsabilidade do Banco Mundial, enquanto que o Plano Marshall¹², com ações diretas

o Rendimento Médio por cidadãos de um país). As classificações quanto à renda são colocadas em primeiro de julho, dia seguinte ao término do ano fiscal do Banco. Ver mais em www.worldbank.org

¹¹Não há uma regra geral sobre qual a renda per capita do país para ser considerado misto, pois envolve tanto países que possuem renda de US\$ 4.800 como a ilha de St. Lucia, como o Zimbábue que tem a menor renda entre esses países, sendo de US\$ 340. Acontece que, para ser adepto ao AID, a base de dados envolve pobreza relativa e a falta de crédito ao país. Nos casos dos países de maiores rendas, elas são consideradas pequenas ilhas econômicas, o que diminui a oferta de crédito.

¹²O Plano Marshall configura-se como uma estratégia bilateral dos EUA na promoção do desenvolvimento na Europa Ocidental. Tal ação lhe promoveu bons resultados pois, demoraria para o Banco Mundial reter fundos o suficiente para suprir a grande demanda dos países, além da própria burocracia para liberar os empréstimos. Com a iniciativa norte-americana, foi possível uma ação coordenada entre os EUA na função de fornecedor, o país europeu na alocação dos recursos e o retorno aos EUA, tanto na compra de suprimentos essenciais para o

do EUA, transferiu cerca de US\$12,5 milhões. Nesse momento, a organização buscou enfatizar a segunda parte do seu nome, o termo desenvolvimento, que nos primórdios não era tão evidenciado, mas que sustenta a idéia central do Banco Mundial atualmente.

Como os empréstimos ao desenvolvimento se tornaram mais importantes, o Banco teve que fornecer assistência técnica e a criação de uma autoridade administrativa para melhor conciliar as novas demandas, com a finalidade de conceder estrutura e conhecimento para que os países cumprissem com os objetivos estabelecidos na formação do projeto.

Naquele momento, o fato do Banco Mundial emprestar recursos para os países em desenvolvimento correspondia a uma propagação das idéias de Washington, com repassagem indireta dos Estados Unidos nas diretrizes seguidas pela instituição. Desde o princípio a mentalidade do Banco era ajudar na manutenção do sistema capitalista, e assim permanece, pois o repasse dos fundos segue a lógica de ação a partir do entendimento do ‘bom’ ou do ‘mau’ governo.

A situação foi moldada de acordo com os aspectos políticos do país. Ao longo de sua história, o Banco Mundial difere diversas vezes no que propaga o artigo IV da seção 10:

O Banco e seus funcionários não poderão intervir em assuntos políticos de nenhum membro, nem serão influenciados em suas decisões pelo caráter político do membro ou membro em questão. Todas as suas decisões inspirar-se-ão unicamente em considerações de caráter econômico e deverão ser ponderadas imparcialmente com vistas a alcançar os objetivos enunciados no Artigo I (BANCO MUNDIAL, 1989).

Alguns autores evidenciam diferentes momentos e países aos quais o Banco Mundial autoriza ou nega a transferência dos recursos. Muitos empréstimos foram negados aos países que o Banco considerava de orientações esquerdistas e/ou nacionalistas, apesar de que a instituição também se mostrava disposta a emprestar à países inadimplentes. Um dos primeiros casos se refere à Polônia, nação que fazia parte do Banco Mundial desde suas origens, mesmo sendo integrada ao Bloco Soviético. O país solicitou um empréstimo em 1947, porém lhe foi negado com o argumento de que não havia participado da Conferência para a Recuperação da Europa, realizada em Paris, na qual foi formalizado o Plano Marshall. (BURGOS S., 2007, p.18). O Banco sustentou que as tensões políticas e incertezas dentro do país teriam efeitos diretos sobre os aspectos financeiros e econômicos, contudo as razões políticas condizem necessariamente com o sistema política comunista que tinha se consolidado no país.

solavanco da economia européia, quanto no pagamento dos empréstimos. Em uma só jogada, foi possível os EUA lucrar mais, reter o avanço soviético e aquecer a economia européia, para firmar o sistema capitalista.

Outra passagem considerada ainda mais controversa é sobre o Chile e o Brasil, ocorrida na década de 60, só que dessa vez artigo IV foi ignorado duas vezes, uma porque não foi o suficiente para liberar, na outra ocasião, não foi o suficiente para impedir o repasse. Consta que o Banco Mundial recusou empréstimos ao Brasil e ao Chile quando seus governos não lhe agradavam, e isto corresponde ao governo de João Goulart e de Salvador Allende, respectivamente, ambos eleitos democraticamente e simpáticos ao ideário comunista liderado pela URSS. Após quatro anos no Brasil e três anos no Chile, os dois países são cometidos por uma ditadura militar e tornam-se nas palavras de Toussaint (2002) “subitamente creditável”.

De fato, durante as décadas de 1960 e 1970, no auge da guerra fria, o Banco Mundial teve a tarefa de propagar as idéias dos EUA indiretamente, sendo responsável pela propagação do domínio norte-americano, para adquirir zonas estáveis de influência. Por esta razão, seus apoios financeiros eram seletivos para que os interesses capitalistas fossem assegurados.

De forma mais direta, Woods (2003) retrata que a efetividade de empréstimos assegurando as preferências americanas, tanto na consolidação de regimes simpatizantes ou na implementação de tipos de políticas particulares para países tomadores de empréstimos, depende fortemente da relação estabelecida entre o Fundo e o Banco e seus interlocutores com os países mutuários. Quando é quebrado a relação ou os interlocutores perdem posições no governo, então as influências do FMI e do Banco Mundial diminuem.

As instituições de Bretton Woods até aquele momento, na década de 1960, compensavam as diretrizes que lhes foram atribuídas, que nas palavras de Coelho, correspondiam em “manter um equilíbrio e a estabilidade da hierarquia no interior do sistema de Estados; exercem, portanto o papel de controladores das relações centro-periferia” (COELHO, 2002, p. 111).

2.3 A CRISE DO ESTADO INTERVENCIONISTA E A ONDA NEOLIBERAL

Para assegurar a expansão do Banco Mundial nos países em desenvolvimento, Robert McNamara assume a presidência do órgão, com a preocupação de prover assistência às políticas sociais dos países que faziam parte da estratégia política dos EUA. A mudança de estratégia pode ser atribuída também ao presidente eleito dos Estados Unidos, John Kennedy, que buscava encontrar soluções para as questões sociais. Além do mais, naquele momento, o

mundo estava nos últimos anos dos conhecidos “trinta anos gloriosos”. Era necessário garantir que o sistema capitalista representasse o sistema ideal para a humanidade, através da liberdade de condições para o desenvolvimento econômico e social. Mello (1997) chega a enfatizar que o referido período correspondia a um “capitalismo domesticado”, pois parte do fluxo de dinheiro corria não só para o lucro, mas também para o bem estar social. Durante a presidência de McNamara, aspectos como combate à pobreza e educação foram bem focados.

Nos primeiros anos, foi dada mais atenção à África e à América Latina, com foco no controle populacional, igualdade, educação e agricultura, temas que estiveram fora do centro do pensamento do Banco até aquele momento. Essa mudança é atribuída à presidência de McNamara, pois se a intenção era de reduzir a pobreza e melhorar na educação, era preciso ajustar o alvo para as áreas mais pobres dos países, desprovidas de infra-estrutura adequada para o trabalho e pautadas tão somente por atividades de subsistência, como a agricultura e a pecuária.

Durante esse período, não só o Banco Mundial, mas muitos bancos comerciais emprestaram mais do que suas carteiras poderiam agüentar¹³. Em relação ao Banco Mundial, era devido à natureza de seu presidente, Robert McNamara, que após ser Ministro da Defesa e presidente da Ford, continuava com a obsessão nos métodos quantitativos para explicar os fenômenos, incentivando inclusive a venda de projetos mais custosos aos governos. Em relação aos bancos comerciais, eles disponibilizaram muito dinheiro devido à desvalorização do dólar nos mercados internacionais.

Na visão de Martins, o Banco Mundial agiu de forma homogênea nas regiões em que disponibilizou os recursos, pois “suas prescrições integram um receituário único para todos os países e se baseiam, principalmente, na apropriação privada dos bens naturais de propriedade comunal ou pública [...]” (MARTINS, 2005, p.6).

Mesmo durante a gestão de McNamara, vários erros foram cometidos, não só ligados à ineficiência do Banco em propor caminhos alternativos para os países, mas também aos próprios países que tomaram mais empréstimos do que deviam. Como é mais bem explicado:

O ponto de vista de McNamara enfatizou as tendências que já existiam no Banco, tendências que reforçavam o crescimento de seu poder institucional próprio e, ao mesmo tempo, ignoravam a realidade social e complexa de nações “em via de desenvolvimento”. Objetivos facilmente quantificáveis eram definidos como

¹³ Este período remonta ao episódio dos eurodólares e petrodólares, visto a baixa taxa de juros dos Bancos norte-americanos, a grande circulação de dólares no sistema financeiro internacional e a facilidade em governos tomarem emprestado para financiar seus projetos de infra-estrutura.

indicadores de progresso, e as realidades sociais complexas eram reduzidas a cifras e a nomes de grupos tomados como objetivos, a beneficiários, a uma produção gradual, à melhora da produtividade, às mudanças na renda, e assim por diante (TOUSSAINT, 2002, p. 179).

Muito embora os EUA continuassem a manter o controle sobre o Banco Mundial e suas novas zonas de influência, foi necessário mudar a manutenção do sistema para não perder o seu foco. Na década de 1970, o mundo enfrentou dois tipos de crise, uma no setor energético e outra no setor financeiro. As crises do setor energético foram provenientes do petróleo, ocorridas em 1973 e em 1979. A crise financeira foi decorrente da crise do sistema Bretton Woods. Não era mais viável aos EUA manter o padrão ouro-dólar, pois a moeda norte-americana tinha sofrido uma grande desvalorização e estava por toda a parte do globo.

Nesse momento novas idéias ganham força no *mainstream* do debate, capazes de mudar o foco e as necessidades da classe capitalista. Ao fim da década de 70, através da crise financeira no modelo de Bretton Woods, um novo modelo econômico foi implementado: o modelo Neoliberal, implementado inicialmente pelos governos de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, nos EUA e no Reino Unido, respectivamente. O ressurgimento da nova direita foi um ponto crucial nas reformulações das políticas ditadas em Washington e da crise da dívida¹⁴. Enquanto o *welfare state* foi criticado severamente, as liberalizações comerciais, as privatizações e as desregulamentações passaram a ser parte das agendas dos governantes. Nas palavras de Bresser Pereira, “o mercado triunfou e todos os pecados econômicos foram atribuídos ao Estado” (BRESSER PEREIRA, 1995, p.13).

O conveniente na situação era modificar a estrutura para se adaptar às novas formas de financiamento. Colocam-se de lado os projetos de caráter social que predominaram durante a presidência de McNamara, voltados à educação, agricultura e Estado, e busca-se uma relação direta com o mercado, através da valorização da livre concorrência. Para completar as políticas agressivas vindas dos órgãos multilaterais de Washington, ao fim da década de 1980 e início de 90, eis que surge uma onda de unificação das idéias, conhecidas por “Consenso de

¹⁴ Os bancos comerciais concediam empréstimos a taxas de juros muito baixas aos países de Terceiro Mundo. Porém, os EUA ao final da década de 1970, estavam numa crise, na qual lutava contra a elevada inflação e contra os fracassos no Vietnã, no Irã e na Nicarágua. A tendência Neoliberal que partiu dos governos de Ronald Reagan nos EUA e de Margaret Thatcher no Reino Unido, promoveu um forte aumento nas taxas de juros norte-americanas. Logo, tornou-se muito interessante investir nos EUA. Para os americanos foi ótimo, porém no resto do mundo, as taxas de juros acompanharam a curva ascendente. Consta que as taxas de juros que antes correspondiam na ordem dos 4% a 5% nos anos 1970, chegou ao patamar de 16% a 18% no auge da crise. Países do Sul tinham de reembolsar cerca de 3 vezes mais, o que gerou a conhecida “crise da dívida”. Ver mais em MILLET e TOUSSAINT (2006).

Washington”¹⁵. A política da “mão invisível” pregada por Adam Smith volta à tona, junto com a abertura das economias em desenvolvimento, e por sinal, endividadas também, para os mercados livres e competitivos, o que gera conseqüências desgastantes para os mutuários do Banco.

Alguns críticos do Estado e idealista do Neoliberalismo não assumem que os fracassos dos projetos sejam derivados de erros na formulação da estratégia, isso quando reconhecem que há erros. Eles persistem que a culpa é do Estado por continuar no clientelismo, corrupção e influências dos governos locais (MARTINS, 2005).

Vale salientar que algumas idéias da onda Neoliberal, como o livre comércio e liberalização comercial não estavam atrelados necessariamente às idéias da direita. O livre comércio é reconhecidamente, uma proposta de equilíbrio perfeito na economia, onde a lei da oferta e da demanda regulam os preços no mercado. O diferencial foi a utilização dessas idéias, como uma bandeira Neoliberal, inclusive pelas instituições financeiras mundiais, como no Banco Mundial.

O Neoliberalismo propõe o Estado mínimo para que o mercado seja auto-regulador. O problema levantado pelos heterodoxos ou desenvolvimentistas, surge do preceito de que o mercado não é um fenômeno natural. Ele precisa de estruturas fortes o suficiente para lhe sustentar, com a maior dinamicidade possível e boa mão-de-obra especializada. Para isso, o Estado não deve ser fraco e limitado, mas forte o suficiente para estabelecer tais diretrizes. O fato de um Estado utilizar seu poder para controlar e proteger determinados setores não é propriamente uma conseqüência de sua força, mas uma fraqueza em seus sistemas.

Diante da entrada dos anos 90, com o Estado mínimo em termos de matéria econômica, o Banco Mundial passa a considerar a necessidade do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e luta contra a pobreza. Burgos S. (2007) fornece três fatores que explicam melhor essa nova onda dentro do Banco. Em primeiro lugar, o balanço sobre o fracasso dos resultados reais dos programas de ajustes, que não alcançaram taxas de crescimento desejadas e geraram conseqüências sociais críticas. Num documento preparado pelo vice-presidente do Banco, William Wapenhans em 1991, um terço dos projetos

¹⁵ O termo “Consenso de Washington” ganhou cunho a partir da reunião realizada em Washington, nos EUA, que contou com as principais autoridades financeiras, como bancos públicos e privados e instituições internacionais. O Consenso agrega uma série de condições macroeconômicas de cunho Neoliberal. Os fundamentos foram a disciplina fiscal, a priorização dos gastos públicos, a reforma tributária, a liberalização financeira, o regime cambial, a liberalização comercial, o investimento direto estrangeiro, a privatização, a desregulamentação e a propriedade intelectual (WILLIAMSON, 1990)

aprovados poderiam ser avaliados como fracasso, e particularmente os direcionados à África, tiveram um êxito inferior aos 17,2%.

Em segundo lugar, a realização das primeiras experiências do Banco na reestruturação das economias do extinto bloco soviético. Devido ao Consenso de Washington, ocorreu uma agressiva desregulamentação da economia e dos poderes do Estado. O resultado proveniente disso foi a forte corrupção e os níveis de crescimento econômico não reagiram como o esperado.

Um último fator foi a influência derivada da teoria econômica do desenvolvimento, que explica a importância das instituições como aspecto central para entender as possibilidades do crescimento econômico. Esse reconhecimento veio principalmente por Douglass North e ao considerar que o Estado era o provedor das regras do jogo, o que permitia a ampliação dos mercados. Isso marca um período em que o Banco levanta questionamentos sobre até que ponto o Estado tinha forças para fornecer instrumentos eficazes ao comércio, e conseqüentemente, o equilíbrio deste.

2.4 GOOD GOVERNANCE: ORIGEM E *STATUS* NAS POLÍTICAS DO BANCO

Em 1989, no Relatório “*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development*”, o Banco Mundial anunciou que o problema de subdesenvolvimento do continente africano atribuíria-se à falta de uma “boa governança” (*good governance*), contudo pouca importância foi dada a esta consideração. Conforme exposto por Burgos S. (2007), no relatório do Vice-Presidente produzido em 1991, as reformas pouco exitosas dos ex-países do extinto bloco soviético e a influência da teoria Institucionalista trouxeram as bases para o Banco Mundial levar a boa governança como uma nova política necessária para os projetos.

A categoria foi definida pelo Banco Mundial como “a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais do país para o desenvolvimento” (WORLD BANK, 1994, p. xiv, tradução nossa). A definição possui três aspectos, no entender do órgão: i) a forma de regime político; ii) o processo pelo qual a autoridade é exercida no gerenciamento de recursos sociais e econômicos para o desenvolvimento; iii) e a capacidade dos governos em esboçar, formular e implementar políticas e funções (WORLD BANK, 1994). Dentro dos aspectos de avaliação, encontra-se o

processo participativo, o gerenciamento do setor público, a responsividade (*accountability*), a transparência e a informação, os direitos humanos, as instituições, o império da lei etc.

Entre os temas da *Good Governance*, destacam-se a gestão do setor público com os bens materiais, os processos de fiscalização, o combate à corrupção e a descentralização do Estado para melhor atender às diferentes demandas da população, incluindo uma infraestrutura legal para o desenvolvimento e um judiciário independente. Como bem enfoca Burgos S. (2007), os temas institucionais se converteram em assuntos transversais e não em áreas de setor específico. Foi uma ação que chamou a atenção do Banco Mundial e que se fazia necessária para melhor alocar os recursos repassados.

A introdução do tema da governança, junto à entrada do presidente James Wolfensohn em 1995, trouxe uma nova política ao Banco desde o final dos anos 90 até o fim do mandato desse presidente. Aproveitando da temática, o Banco passou a realizar estudos para indicar os níveis institucionais dos países, utilizando como fatores essenciais o controle do cidadão, através da “voz e responsabilidade”, instabilidade e violência política, efetividade do governo, carga tributária, império da lei, corrupção.

Estas políticas ganhavam força pois, conforme exposto por Naím (2000, p. 93), através da crise política do México, políticos, *policymakers*, jornalistas, *experts* e a sociedade civil em geral, observaram que as reformas macroeconômicas elencadas no Consenso de Washington não eram suficientes para direcionar os países pobres ao caminho da prosperidade. Os países que passavam por reformas descobriram que crescimento econômico não importa muito quando hospitais não tem remédios, ou quando taxas de câmbios mais baixos para exportação são seguidas de corrupção, ou quando os impostos não são coletados. Diante desse contexto, aparentou-se mais forte que antes, a importância de instituições urgentemente mais efetivas, para complementar as mudanças políticas macroeconômicas.

Na análise de Araújo (2005, p.11), enquanto que à primeira vista, o Estado foi analisado como “irreformável”, diante do caráter “parasitário, ineficaz e predador”, a solução viável foi a minimização de suas atividades, porém os fatos demonstraram que a solução se tratava mais de reconstruir do que de eliminar. Assim, a necessidade e a própria ascensão da “*Good Governance*”, surge do

caráter incompleto das reformas estruturais na periferia e semiperiferia, que esbarraram em traços históricos como patrimonialismo, nepotismo, corrupção, desprofissionalização dos agentes públicos, instabilidade no marco regulatório para o consumo e acumulação, baixa capacidade infra-estrutural do Estado para

implementação de políticas públicas [...] (e) desrespeito aos contratos (ARAÚJO, 2005, p.10).

De forma geral, a implementação de ações embasadas nos princípios da Boa Governança modifica o pragmatismo aplicado na década de 1980. Enquanto a ótica Neoliberal visa a competitividade e o mercado, e como consequência disso, a elaboração de planos para obter os preços certos, a segunda geração do Consenso procura obter as instituições certas, para dar os devidos suportes às diretrizes Neoliberais (DRAKE *et al*, 2002). A importância de adquirir as “instituições certas” tem como finalidade, mitigar os custos de transição da sociedade e da economia e criar um contrapeso aos Estados tirânicos, tendo em vista a eficiência das instituições. Nesse ponto evidencia-se a relação boa governança com democracia ao passo que enquanto a democracia tende a se referir à legitimidade do governo, a Boa Governança se refere à efetividade do governo. Porém, esse elo é composto de vários desafios (SANTISO, 2001).

Diversas análises são tomadas a partir dessa nova estratégia do Banco Mundial. Por exemplo, Kura (2008) avalia que essa “Boa Governança” corresponde à reinvenção da governabilidade diante das dinâmicas e desafios do desenvolvimento frente à globalização. Roy (2005) vai mais adiante, avaliando que a “Boa Governança” deve ser resultado de uma distribuição de serviços de forma efetiva e eficiente, com a melhoria na capacidade dos recursos humanos e na criação de um ambiente propício para dar poder ao povo. Analisa-se então a Boa Governança como uma renovação dos fundamentos do Estado, que tem a necessidade de promover suas funções através de um foco mais gerencialista, geralmente atribuído ao modelo Neoliberal e às empresas privadas, com foco nos resultados.

Segundo Leftwich (1994), a compreensão da *Good Governance* envolve três aspectos: i) Sistêmico; ii) Político; iii) Administrativo. O sentido sistêmico se refere à *good governance* como uma necessidade de distribuição mais ampla e livre de poderes políticos, tanto internos, quanto externos e de poderes econômicos. De modo geral, uma estrutura de relações econômicas, políticas e regras que definem a vida produtiva e distributiva que uma sociedade é governada. (*Ibid*, 1994, p. 371). O sentido político condiz com o aproveitamento da autoridade e legitimidade que o Estado, a partir de seu mandato democrático para obter de forma eficaz o equilíbrio entre o poder executivo, legislativo e judiciário, seja por um mandato presidencial, seja por um parlamentar. O sentido administrativo remonta à *good*

governance como sendo sinônimo de tarefa executada de forma eficiente, independente, responsável e de um serviço público transparente.

Ao longo das diversas características da *Good Governance* para dar sustento ao desenvolvimento econômico, percebe-se uma dose de legitimidade e pragmatismo, para atribuir o devido equilíbrio entre descentralização, participação, *accountability* e igualdade de direitos entre os atores envolvidos no processo (FONSECA; BURSZTYN, 2009).

No entanto, de acordo com Grindle (2004), a agenda da Boa Governança não possui prioridades ou uma sequência de atividades, sejam fáceis ou difíceis, ou entre políticas de curto, médio ou longo prazo. Além disto, o caráter ahistórico dos preceitos da Boa Governança contradiz a evolução ocorrida nos países industrializados atualmente, que se desenvolveram a partir da demanda de suas sociedades por serviços e regulamentações, o que resultou, ao longo dos anos, os atuais sistemas burocráticos. Sendo assim, a agenda da Boa Governança é condenada por ser uma agenda vaga e que age de maneira impositiva.

Diante das considerações, observa-se em consonância com as teorias tradicionais das Relações Internacionais sobre as Organizações Internacionais, que o Banco Mundial de fato, exerceu suas atividades em grande conformidade com os interesses do bloco capitalista, representado principalmente pelos países mais fortes do sistema, em especial os Estados Unidos. Além da função de assegurar a sobrevivência e a expansão do sistema capitalista no mundo, atentou-se também para as relações específicas do Banco com alguns países, mediante o regime político empregado nestes.

Chama-se atenção também à pontualidade com que os aspectos da Boa Governança se tornaram presentes dentro das políticas do Banco, visto a ineficácia dos ajustes estruturais nos países endividados. Através desta nova política, o regime político se tornou crucial como um instrumento de intervenção legítimo para o Banco Mundial exercer suas políticas dentro dos países.

A partir destas concepções, será abordado no capítulo a seguir, a forma pela qual, as políticas de Boa Governança no Brasil e na China foram incorporadas em suas políticas nacionais de desenvolvimento e o grau de inclusão do Banco Mundial nas tomadas de decisões destes países.

3 ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO E INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL

Apesar das considerações teóricas sobre o papel das organizações internacionais, percebe-se que a própria contextualização sobre as atividades do Banco Mundial e do aparecimento da Boa Governança carregam implícito, ou em algumas situações explicitamente, a historiografia da economia política internacional, das teorias do desenvolvimento e sobre a concepção do papel do Estado, como pode ser visto na tabela do Anexo A. Destaca-se neste momento, que este estudo tem como fundamento teórico a compreensão do Banco Mundial como organização internacional e agente capaz de agir de forma independente ou como instrumento de Estados.

Para compreender essa relação, este capítulo pretende introduzir o leitor nas teorias do desenvolvimento e na maneira pela qual o Estado executa suas atividades para alcançar níveis altos de crescimento e desenvolvimento econômico. Essa breve síntese proporcionará as bases para compreender o papel das “estratégias nacionais de desenvolvimento” diante da ideologia Neoliberal e, por conseguinte, a compreensão sobre a influência, ou não, do organismo internacional nas políticas propagadas pelo Brasil e pela China.

3.1 TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO INSERIDAS NA BOA GOVERNANÇA E AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Como já argumentado no capítulo anterior, uma das considerações básicas para avaliar o período 1990-2010, encontra-se na mudança da concepção do papel do Estado na economia, enfaticamente, na guinada econômica representada pelas idéias Neoliberais no lugar do Processo de Substituição das Importações, ao menos na América Latina. Ou seja, as políticas nacionais em prol do desenvolvimento, ou nacional-desenvolvimentista, que foram elaboradas desde a década de 1930, com a esperança do crescimento econômico e da modernização industrial, mostraram-se ideológica e teoricamente fraca, frente às provas econométricas da doutrina Neoliberal sobre racionalidade de recursos e maximização de resultados. Esta conjuntura é marcada principalmente pela marginalização de qualquer tentativa de manter o Estado como ator racional e capaz de promover o desenvolvimento. No lugar deste, a globalização e o mercado seriam, respectivamente, o fenômeno e o agente responsáveis pela

promoção do bem-estar e do crescimento. Esta idéia foi bem sintetizada por Bresser Pereira (2006, p.8), ao identificar que:

A ortodoxia convencional torna o desenvolvimentismo uma expressão depreciativa: identifica-o com o populismo ou a irresponsabilidade em matéria de política econômica. Em seu lugar, propõe políticas econômicas ortodoxas e reformas institucionais Neoliberais que resolveriam todos os problemas. Propõe também que os países em desenvolvimento abandonem o antiquado conceito de nação adotado pelo nacional-desenvolvimentismo e aceitem a tese globalista, segundo a qual, na era da globalização, os Estados-Nação haviam perdido autonomia e relevância: mercados livres no âmbito mundial, inclusive os financeiros, se encarregariam de promover o desenvolvimento econômico de todos.

Dessa forma, os países em desenvolvimento sofreram graves perdas ideológicas e teóricas para promover políticas nacionais de desenvolvimento, tornando-se então, vulneráveis às diretrizes Neoliberais, ou mais especificamente, ao Consenso de Washington. Paralelamente à crise do nacional-desenvolvimentismo e a ascensão da ortodoxia convencional, ou seja, das diretrizes Neoliberais, outras teorias sobre o desenvolvimento foram consideradas. Segundo Octavio Ianni (2000), as diretrizes do Consenso de Washington não redefinem apenas o setor da Economia, mas também, as relações entre Estado e Sociedade, isto porque, sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais e outras entidades da sociedade civil são desafiados a dialogar com um governo comprometido apenas, ou principalmente, com matéria econômica-financeira.

Diante do enfraquecimento das bases econômicas e sociais que legitimam o papel do Estado, pode-se considerar que “a soberania, como instituto jurídico-político nuclear do Estado-nação perde vigência, ou transforma-se em ficção da retórica política, [...] mas sem condições de vigência efetiva na definição de algum projeto nacional” (IANNI, 2000, p. 55).

O economista Bruno Ayllon aborda que o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD) desde a emergência do fenômeno da globalização, nas últimas duas décadas, tem promovido a evolução de antagonismos dentro do que se pode compreender na noção de desenvolvimento. Por um lado, surgem conceitos como desenvolvimento humano e sustentável, *empowerment*, igualdade entre os sexos, criação de instituições, o papel da sociedade civil e a questão do capital social. Por outro, há um volume considerável de críticas de posições diversas, a citar, do Neoliberalismo, o relativismo cultural, os estudos pós-coloniais e o desconstrutivismo, que em consonância, retiram a legitimidade do potencial de cooperação (AYLLÓN, 2006, p.12). Entre as críticas principais, os Neoliberais alegam a eficiência dos investimentos privados para financiar o desenvolvimento, e os críticos radicais

denunciam a subordinação da ajuda aos interesses econômicos de países industrializados e às dinâmicas da globalização (*Ibidem*, p.14).

Uma teoria que obteve influência direta sobre a Boa Governança foi a teoria Institucionalista, representada principalmente pelo vencedor do prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 1993, o economista Douglass North. O economista propõe que as instituições são as regras do jogo dentro de uma sociedade, ou seja, as próprias restrições concebidas pelas pessoas são responsáveis por moldar as interações humanas. A teoria retrata a importância que deve ser dada sobre o papel das instituições para o desenvolvimento econômico, visto que mudanças institucionais desenham o caminho pelo qual as sociedades se envolvem através do tempo e conseqüentemente, é a chave para entender a mudança histórica. Além disso, as instituições são importantes para mitigar os desvios de conduta e minimizar os custos das transações (NORTH, 1990, p.3). Sob estas considerações, observa-se a importância que a boa governança dá às estruturas institucionais do Estado, de forma a dar garantias para a propriedade e ao capital privado, ao acesso às informações, à competitividade do mercado, à participação popular nos assuntos públicos, entre outros.

Dessa forma, as instituições servem como uma estrutura de incentivo para as ações da sociedade e, conseqüentemente, da economia. Ou seja, indiretamente, a forma como as instituições são moldadas ao longo da história servem de suporte para as ações do Estado e do mercado na sociedade, levando à constatação que as instituições são as bases determinantes para a *performance* econômica (NORTH, 1994).

Compreender a importância das instituições é fundamental para entender como as políticas direcionadas pelas diretrizes Neoliberais foram obrigadas a reconhecer limitações em “chegar ao preço certo” por meio de “boas políticas”, visto que as estruturas institucionais, precisam então, dar ênfase para “chegar às instituições certas” (CHANG, 2004, p.123, grifo do autor). Entretanto, o próprio Ha-Joon Chang alerta para os perigos de forçar a criação de estruturas jurídicas-institucionais em países com baixo índice de desenvolvimento, visto que, conforme ele demonstra historicamente em seu estudo, a evolução dessas estruturas institucionais foram mais conseqüências do que condições para o crescimento econômico.

A segunda teoria do desenvolvimento que contribui na avaliação dos componentes da Boa Governança é através da constatação de que a liberdade é responsável pelo processo de desenvolvimento (SEN, 2000). Avalia-se o papel da liberdade sob dois vieses: i) avaliar o progresso verificando se houve aumento das liberdades das pessoas; ii) avaliar o

desenvolvimento através da livre condição dos agentes (em geral, pensado como as pessoas). (*Ibid*, p. 18).

A ligação entre Boa Governança e a ‘abordagem das capacidades’ de Amartya Sen, vencedor do prêmio Nobel de Economia em 1998, encontra-se nas perspectivas instrumentais da liberdade, que são: i) as liberdades políticas; ii) facilidades econômicas; iii) oportunidades sociais; iv) garantias de transparência; v) segurança protetora. (*Ibid*, p. 25). Observa-se que essas perspectivas enunciadas por Sen (2000) estão intrinsecamente relacionadas aos aspectos da Boa Governança, a saber, a transparência e o comprometimento do Estado em oferecer os serviços essenciais efetivamente, ao império da lei e ao marco regulatório.

A questão aqui concentra-se essencialmente em considerar a liberdade como um meio para o desenvolvimento e não como um objetivo. Os cinco papéis instrumentais da liberdade constituem um elo, onde um complementa o outro para prover o maior número de *funcionalidades* possíveis para os bens possuídos pelos indivíduos e assim, amplificar o leque de *capacidades* dos indivíduos.¹⁶

Assim, pode-se unir duas concepções: i) a capacidade das instituições de mitigar as incertezas futuras, dando-lhes a competência para avaliar os riscos e coordenar as atitudes do Estado nas suas devidas atribuições; ii) as perspectivas instrumentais adquiridas pela sociedade, através da efetividade do Estado, gerando um ambiente adequado para as novas capacidades dos indivíduos.

Apesar dessa constatação, Peter Evans elenca juntamente com a perspectiva Institucionalista e a abordagem das capacidades, um terceiro componente para compreender a estrutura de um Estado desenvolvimentista no século XXI: a nova teoria do crescimento, que utiliza evidências econométricas para dar suporte ao capital humano e às idéias (EVANS, 2010). Essa perspectiva acredita que o mundo passa hoje por uma mudança do setor dominante do trabalho, saindo da indústria para o setor de serviços. O setor de serviço produz idéias e mais diretamente, capacidades humanas. Dessa maneira, um novo conjunto de desafios para o Estado desenvolvimentista é apresentado, pois, em vez do Estado focar os investimentos em maquinarias e terra, deve-se dar ênfase ao papel das idéias e do

¹⁶ Os termos *funcionalidades/funcionamento* e *capacidades* são usados aqui como “*functioning*” e “*capabilities*”, abordado nos trabalhos sobre desenvolvimento humano de Amartya Sen. O Funcionamento alcançado por determinado indivíduo, dependerá não apenas dos bens que eles possuem ou não, mas também, pela maneira em que é usado. O ponto crucial se concentra não apenas nos diversos funcionamentos possíveis, mas pela liberdade de escolha que uma pessoa tem para as diferentes funcionalidades, considerada então, Capacidades (SEN, 2000).

conhecimento das pessoas, pois estas produzem habilidades que geram produtos (*Ibidem*, p. 41-42). Além disso, Peter Evans alerta para a necessidade de entender que o Estado do século XXI deve ser um *capability-enhancing state* (um Estado com capacidade de melhorar as capacidades), e expandir as capacidades dos cidadãos não é apenas uma meta de bem estar, mas um alicerce inescapável para promover o crescimento sustentado do PIB (*Ibidem*, p.38).

Dessa forma, entende-se que a expansão das capacidades dos cidadãos depende do fornecimento de bens públicos, entretanto, para que ocorra o devido fornecimento, o Estado deve usufruir de instituições eficientes. Ao passo que o Estado possa prover de boas instituições, com base na teoria Institucionalista, para dar os devidos serviços essenciais, como as cinco perspectivas instrumentais de Amartya Sen, faz-se possível então, criar um ambiente favorável à valorização de idéias e investimento no capital humano, necessários para a evolução das tecnologias.

Em quarto lugar e último, uma questão fundamental para pensar o desenvolvimento é colocada por Bresser Pereira, que é a necessidade de se pensar uma *estratégia nacional de desenvolvimento*, esta que foi marginalizada durante a supremacia da doutrina Neoliberal:

O que é uma estratégia nacional de desenvolvimento? É mais do que uma simples ideologia, como é a ortodoxia convencional: é um conjunto de instituições e de políticas orientadas para o desenvolvimento econômico. É menos do que um projeto ou um plano nacional de desenvolvimento, porque não é formalizada; não tem documento com definição precisa de objetivos e de políticas a serem adotadas para alcançá-los, porque o acordo entre as classes sociais que lhe é inerente não tem nem texto nem assinaturas.[...]Sua liderança cabe ao governo e aos membros mais ativos da sociedade civil. Seu instrumento fundamental é o próprio Estado: suas normas, suas políticas e sua organização. [...] Uma estratégia nacional de desenvolvimento implica em um conjunto de variáveis fundamentais para o desenvolvimento econômico. São variáveis tanto reais quanto institucionais (BRESSER PEREIRA, 2006, p.13)

Castelar (2009, p.9) define uma estratégia de desenvolvimento como “um conjunto de metas, instrumentos e responsabilidades explicitadas em um programa plurianual de políticas públicas, que seja percebido pela sociedade como factível, legítimo e objeto do comprometimento governamental.” Ou seja, a estratégia de desenvolvimento nacional é um importante instrumento para analisar quais os objetivos internos do país e como ele guiará seus compromissos no plano internacional para alcançá-los.

Em suma, observa-se a força que a globalização financeira e a ideologia Neoliberal pregaram sobre os alicerces da soberania nacional de países em desenvolvimento, ao considerar que: a) minaram as relações entre a sociedade civil e o Estado; b) colocaram em

xeque a autonomia dos Estados nacionais em buscar seus próprios interesses no sistema internacional; c) sobrepuseram a capacidade do capital frente ao poder político nacional. Ou seja, o panorama demonstra o enfraquecimento das bases políticas, tanto interna quanto externamente, frente ao capital financeiro estrangeiro. Batista Jr. (1998) alerta que o fenômeno da globalização é um desdobramento do Neoliberalismo, e ambos são impregnados de Estadofobia. A partir dessa consideração, o autor defende que o desempenho das economias e o raio de manobra dependem crucialmente de escolhas nacionais (*Ibidem*, p.182).

Através destas quatro bases, faz-se possível compreender com bases mais amplas, o debate em torno do papel do Estado na economia, dentro de sua centralidade na execução de suas funções e na sua capacidade autônoma de dar os rumos do crescimento e da sociedade, levando-se em consideração, aspectos como a soberania, a autonomia para tomada de decisão e a dependência do país a outros atores. Assim, dá-se o alicerce para entender possíveis semelhanças e diferenças na propagação das políticas de Boa Governança do Banco Mundial, no Brasil, um país liberal, democrático e ocidental e na China, um país fechado, autocrático e oriental.

3.2 CHINA

Apesar da ascensão Chinesa no cenário geopolítico no século XXI e as altas taxas de crescimento econômico do país nos últimos trinta anos, alguns elementos anteriores precisam ser elencados para compreender, em parte, a magnitude de um país milenar que aguça a curiosidade de cientistas políticos, sociólogos, economistas e analistas internacionais. O diplomata brasileiro, Maurício Carvalho Lyrio alerta em seu estudo sobre a necessidade de compreender que entre a Rebelião do Lótus, em 1796, e o fim da Revolução Cultural, em 1976, a China colecionou uma série de fraturas civis e externas, o que torna difícil de imaginar como um país tenha sofrido tantas oscilações e transformações políticas num curto intervalo de tempo. Por esta razão, os últimos trinta anos podem ser vistos por duas vertentes antagônicas: por um lado, como um interregno de estabilidade, com risco de logo se encerrar e voltar aos padrões de ruptura; por outro lado, como uma tendência à normalização do quadro político chinês, em decorrência do sucesso cumulativo da reunificação levada a cabo por Mao Tsé-Tung (LYRIO, 2010, p.78).

3.2.1 Conjuntura Interna: Deng Xiaoping e o PCC

Com a morte de Mao Tsé-Tung e o fim da Revolução Cultural¹⁷, em 1976, o PCC (Partido Comunista da China) conduziu a transição política através da liderança de Deng Xiaoping. Entre os objetivos da nova liderança, o propósito duplo e complementar de rever o voluntarismo e os excessos ideológicos do período anterior deu força para o país empreender um processo de modernização, cristalizado pelo lema das “Quatro Modernizações”, sendo elas, a agricultura, a indústria, a ciência & tecnologia e a defesa.

Na visão de Deng, o processo de modernização da China apontava para a adoção de reformas econômicas e para uma relativa abertura ao exterior, em função da necessidade de incorporação de tecnologias e de capitais. Deng e seu grupo passaram a rejeitar não apenas o igualitarismo utópico de Mao, mas também os elementos de xenofobia, autossuficiência e controle absoluto da produção pelo Estado, em processo de reavaliação crítica do modelo soviético e de emulação parcial de algumas experiências econômicas bem sucedidas nos países do entorno, em especial do Sudeste asiático. Para caracterizar o novo modelo chinês, que passava a incorporar, de forma experimental e paulatina, algumas características de economias de mercado, Deng passou a chamá-lo de “socialismo com características chinesas” (LYRIO, 2010, p.88).

Assim sendo, Xiaoping proporcionara como meta do Estado e do Partido, a previsibilidade da política e as reformas políticas. Em 1979, após assumir o poder e ao pregar as mudanças que transformariam a China ao longo das décadas seguintes na potência atual, Deng apresentou os quatro princípios fundamentais que deveriam nortear o processo de reformas políticas, deixando pouca margem, ao menos em teoria, para transformações profundas do sistema político chinês: 1) seguir o caminho do socialismo; 2) manter a ditadura do proletariado; 3) manter a liderança do PCC; e 4) manter o pensamento marxista-leninista e maoísta.

Por reformas políticas, entende-se duas categorias principais: i) mudanças na organização do Governo e do Partido, quase sempre no sentido de institucionalizar procedimentos, estimular a meritocracia, estabelecer normas tendencialmente impessoais e favorecer decisões em colegiado; ii) mudanças na relação entre o Estado/Partido e a Sociedade, no sentido de melhor atender às demandas populares e de tornar os governos locais e os representantes do Partido mais responsáveis junto ao nascente eleitorado e ao próprio Governo central (*Ibidem*, p.100).

¹⁷ A Revolução Cultural Chinesa foi uma campanha político-ideológica iniciada em 1966 por Mao Tsé-Tung de forma a reprimir a oposição e as idéias conservadoras dos burocratas que viviam sob mordomias, apesar do sistema socialista.

Para Qian (1999), a decisão histórica sobre reformar e se abrir, ocorrido no Décimo primeiro Congresso do Partido Comunista Chinês em 1978, marcou o começo da era de reforma na China. Apesar do interesse em aumentar a produtividade e o padrão de vida ao reformar as estruturas e o sistema econômico, os primeiros 15 anos não foram marcados por regras uniformes ou pelas melhores práticas institucionais internacionais, entretanto levou a mudanças fundamentais nas instituições. Para o autor, as mudanças institucionais foram marcadas por quatro pilares: governo, firmas, sistema financeiro e mercados. (QIAN, 1999,p.5). Interessantemente, o autor lembra que nenhum dos métodos adotados nos quatro pilares foram recomendados pelos economistas, mas principalmente o contrário, todos eles foram criticados. (*Ibidem*, p.21-22).

Para o historiador brasileiro Amado Luiz Cervo, a transição política-econômica ocorrida no Brasil e nos demais países da América Latina durante a década de 1930, do paradigma liberal-conservador de relações internacionais para o paradigma desenvolvimentista só ocorreu na China, de forma semelhante por volta de 1979-1980, através da Revolução Cultural. Essa nova conjuntura propiciou às bases para que política exterior e o modelo de desenvolvimento se adaptassem progressivamente ao propósito de promover o desenvolvimento interno, de forma mais harmoniosa com a modernização alcançada pelo sistema capitalista de produção, consumo e inserção internacional. Uma década depois da revolução cultural, por volta de 1989-1990, observou-se um segundo impulso chinês, rumo à abertura controlada do modelo de desenvolvimento, o que coincidiu com a falência da União Soviética e o massacre de jovens que exigiam mudanças, em uma manifestação pública na Praça da Paz Celestial em Pequim (CERVO, 2008, p.278).

Para Minxin Pei (2002) a ascensão de Deng Xiaoping e as reformas progressivas dele desaceleraram o processo de desgaste político dos líderes radicais e da Revolução Cultural (1966-1976), através de ganhos econômicos, fim da repressão das massas e a expansão de liberdades pessoais, parcialmente reparadas pela imagem manchada do partido. A liderança de Deng Xiaoping pode ser vista como um momento marcante para compreender as mudanças institucionais e econômicas, apesar das divergências quanto à direção e os resultados. Por exemplo, Minxin Pei (2002, p.97) sublinha que na década de 1980, o regime comunista passava por uma incrível transformação, daquele partido que era ligado à luta de classes para um que é obcecado pelas taxas de crescimento. Para sintetizar esta idéia, o autor afirma que o regime ficou marcado por um “ponto comunista” (*dot communism*), caracterizado pelo

casamento do partido Leninista com o capitalismo burocratizado, com inclinação globalista que aguça as contradições do regime.

Lyrio (2010, p.98) ressalta que no Congresso do Partido em 1987, Deng Xiaoping estimulou Zhao Ziyang, o então Secretário-Geral do PCC a apresentar um conjunto de reformas que incluíam a separação de atribuições entre o Estado e o partido, o aperfeiçoamento do sistema legal, a reforma do funcionalismo e a modernização do aparelho do Estado. Apesar de algumas limitações e entraves, as mudanças político-institucionais que foram efetivamente implementadas ajudaram a reduzir o nível de coerção política, difundir o uso de processos legais/rationais, valorizar a meritocracia, reforçar o pragmatismo e o bom senso no processo decisório, além de restaurar a legitimidade política (*Ibidem*, p.99).

Para Carlos Aguiar de Medeiros, o que a China vem promovendo nos últimos anos é o que os documentos oficiais denominam de “desenvolvimento pacífico”, defendido por Chou Enlai e Deng Xiaoping, que se constituem como as metas de evitar o confronto, manter as condições políticas sobre o controle do estado-partido e priorizar o desenvolvimento econômico (MEDEIROS, 2008, p.107;110). Além disto, o autor sublinha que a história e a inserção geopolítica do país colocam novos e velhos desafios entrelaçados, o que promove a necessidade de criação de uma “abrangente estratégia nacional”, com o objetivo básico de **“elevar o status internacional da China como potência econômica e política capaz de influenciar, ao invés de apenas responder aos desafios impostos pelo sistema internacional”** (*Ibidem*, p.90, grifo nosso).

Para o ex-economista chefe do Banco Mundial no período 1997-2000, Joseph Stiglitz, a China embarcou numa grandiosa transformação, ao conciliar tanto a transformação da economia, como também, de sua sociedade. Stiglitz não se abate com as críticas sobre a capacidade harmoniosa plena dessas transformações ao considerar que, como em qualquer outra grande transformação, mesmo que a sociedade como um todo usufrua dos novos benefícios, assim como as futuras gerações, haverá os “vitoriosos e os perdedores” da mudança do sistema (STIGLITZ, 1998). Ao considerar questões de participação e voz, Joseph Stiglitz afirma que o aumento da participação na tomada de decisões e a abertura de discussões geralmente resulta em consensos mais efetivos, e assim, facilita transformações que são essenciais para o sucesso do desenvolvimento.¹⁸

¹⁸ Stiglitz afirma que no nível micro, um estudo do Banco Mundial de 121 projetos de ajuda financeira sobre hídricos rurais revelou que 2/3 dos projetos com substancial participação local foram considerados casos de sucesso, em contraste com apenas 1/10 dos projetos com sucesso em que não existiu a participação. No nível

Para Lyrio, é preciso reconhecer que Deng Xiaoping se esforçou para consolidar uma estabilidade institucional na China, ao consagrar um sistema sucessório de mandatos definidos, com no máximo dois mandatos de cinco anos, ao escolher dois líderes, Jiang Zemin e Hu Jintao, com formação tecnocrática, moderação ideológica, relativo conservadorismo político e capacidade de compromisso dentro do partido (LYRIO, 2010, p.95). A síntese desses avanços é diagnosticada da seguinte forma:

As mudanças no sistema de eleições locais, na estrutura do Partido e na definição de mandatos e idades máximas para os ocupantes dos mais altos cargos do país parecem ter surgido mais como reações tentativas a crises de legitimidade do Governo e do PCC do que como etapas de um projeto de longo prazo de reestruturação do sistema político chinês. Ainda que algumas delas apontassem na direção de um processo de liberalização política ao estilo ocidental, as reformas em geral não se enquadraram numa estratégia mais ampla de estabelecimento, a longo prazo, de um modelo importado de democracia, de defesa de direitos políticos e civis individuais ou de separação e equilíbrio entre os poderes. Ressalvado o esquematismo da distinção, se as reformas econômicas constituíram meio e fim dentro do projeto do PCC de impulsionar o desenvolvimento de uma China moderna e crescentemente autoconfiante no sistema internacional, as reformas políticas decorreram do objetivo do PCC de relegitimar-se junto à sociedade e de sobreviver no poder. Em outras palavras, se no campo econômico o objetivo do PCC era reformar para mudar, no campo político seria mais adequado falar, à maneira de Lampedusa, no propósito de reformar para não mudar (*Ibidem*, p.98)

3.2.2 Reformas Políticas e Participação

Para compreender a década de 1990 na China, é preciso pontuar um fato que colocou em xeque as primeiras mudanças institucionais encabeçadas por Deng Xiaoping, frente à sociedade: as manifestações na Praça da Paz Celestial, a Tiananmen, em 1989. Segundo Lyrio (2010), a pressão popular por maior abertura política e o começo de contestação do próprio poder do PCC pelos manifestantes provocaram uma cisão interna no Partido pautada pelo questionamento da maneira de interpretar e reprimir o movimento instaurado na praça. Iniciadas como um tributo a Hu Yaobang, que morreu em 15 de abril de 1989, dois anos depois de ter sido destituído do cargo de Secretário-Geral do PCC, as manifestações em Tiananmen transformaram-se nas semanas seguintes, em protestos cada vez mais vocais contra a elevação dos preços em meio a surto de inflação decorrente das tentativas de liberalização em alguns setores, contra a corrupção crescente de quadros do Partido e em

macro, a pesquisa do Banco tem encontrado uma relação empiricamente forte entre as liberdades civis do país e o retorno econômicos dos projetos na China. Ou seja, dada a maior autonomia das comunidades locais durante os anos de reforma, a China tem mostrado que ela compreende os benefícios do desenvolvimento participativo (STIGLITZ, 1998).

favor de maior abertura política. Os protestos ocorreram em meio a uma crise econômica decorrente de uma vulnerabilidade tripla: inflação alta, crise fiscal do Estado e elevado déficit externo, inclusive na área comercial. Enquanto os estudantes e intelectuais enfatizavam a importância das reformas políticas, os trabalhadores que participaram do movimento pareciam, em grande medida, preocupados com os efeitos negativos das reformas econômicas, como a elevação dos preços e as demissões provocadas pela dissolução de empresas estatais.

Dessa forma, diante das manifestações de Tiananmen, da destituição de Zhao Ziyang e da falência em cadeia dos partidos comunistas na Europa, a conjuntura propiciou a inauguração de um novo período de conservadorismo e receio no PCC, levando a uma desaceleração no ritmo e a uma redução do alcance das reformas. No XIV Congresso do PCC, em 1992, já não se falava mais da separação entre Estado e partido. Entretanto, diante da prosperidade econômica que atravessou a China durante a década, a insatisfação popular com a carestia e o desemprego perdeu força, alimentando assim, o ímpeto pelas reformas políticas.

Outra mudança importante na organização do Estado foi a atribuição ao Congresso Nacional do Povo (CNP) de poderes mais efetivos. No passado, o CNP tinha fundamentalmente a tarefa de endossar as propostas discutidas nos Congressos quinquenais do PCC. Por iniciativa de Deng Xiaoping, passou-se a conferir ao CNP uma capacidade crescente de discutir iniciativas do Partido e mesmo de vetá-las. Segundo Lyrio (2010, p.102) “ademais do papel crescente do Congresso Nacional do Povo, no que se refere à relação entre o Estado e a sociedade, a principal mudança ocorrida nas últimas décadas foi a introdução de eleições em nível local.” Uma década depois da aprovação da lei, mais de 60% dos povoados já tinham estabelecido seus sistemas locais de eleições, e em alguns casos já haviam ocorrido três ou quatro rodadas de eleições diretas.

Apesar da participação popular, não se pode desconsiderar os dois mil anos de autocracia chinesa em relação à democracia ocidental de pouco mais de 250 anos de existência. Um segundo ponto que não pode ser negligenciado é a divisão dos poderes. Enquanto que nos Estados ocidentais, a divisão parte da concepção de Montesquieu sobre o equilíbrio das forças do poder Executivo, Legislativo e Judiciário, na China, a trindade do poder é o Governo, o Partido e as Forças Armadas (LYRIO, 2010, p. 113). Ou seja, pensar em questões de *accountability* na China, não é a mesma coisa de se pensar para outros países.

Sharma (2007) enfatiza a afinidade eletiva entre regimes autoritários e desenvolvimento econômico, traduzido em rápida industrialização através da disciplina e a autonomia que apenas esse tipo de regime pode proporcionar. Entre os casos, chama-se a atenção aos regimes autoritários dos líderes Chiang em Taiwan e de Park Chung Hee na Coreia de Sul, que alcançaram um alto grau de insulamento dos interesses na sociedade civil, com a possibilidade de moldar a sociedade e a economia. Dessa forma, através do que Sharma chama “Estado capitalista-coercitivo”, guiado por governo centralizado e sem abdicar aos interesses da elite e da massa popular, cria-se a habilidade de intervir na economia e promover rápida industrialização (SHARMA, 2007, p. 38-39). Estes dados de governança podem ser analisados na tabela do Anexo B, através da taxa relativamente baixa dos países que passaram, ou que continuam passando, por um regime autocrático, em relação aos países da OCDE. Entretanto, para entender profundamente as reformas da década de 1990, Qian (1999) destaca a importância de quatro eventos ocorridos em: Setembro de 1992; Novembro de 1993; Setembro de 1997; e Março de 1999.

O primeiro evento é o *The Fourteenth Party Congress of September 1992*, que tinha como ideologia oficial, “combinar planejamento e mercado juntos”. Para isso, duas visões eram utilizadas: a) ou um planejamento adicionado pelo mercado (visão conservadora); b) ou uma economia de *commodity* planejada (visão liberal) (*Ibidem*, p.22). Pela primeira vez, no congresso de 1992, o Partido endossou a meta da China pela reforma, como uma economia de mercado socialista (*Ibidem*, p.23). Essa lógica parte da idéia de que a economia de mercado seria a meta e o mundo “socialista” um adjetivo.

O segundo evento apontado pelo autor é “*The decision of November- 1993*”. A transição só ocorreu de fato no ano seguinte, ao trabalhar em conjunto com economistas para preparar a grande estratégia de transição para o sistema de mercado. Com o objetivo de um sistema de mercado, o ponto fulcral do documento tinha quatro grandes avanços: *a estratégia para a reforma; um sistema baseado na regra; construção de instituições para dar suporte ao mercado; direitos de propriedade (property rights) e a própria propriedade (ownership)*. Assim, o ponto inicial da decisão enfatizou a importância da coordenação entre os aspectos da reforma. Em segundo lugar, criou-se um campo para o sistema de mercado baseado na regra, unificando a taxa de câmbio e as taxas de juros para todos os empresários. Aliado a isso, antes da decisão, a China tinha adotado os princípios contábeis do ocidente. Em terceiro lugar, a decisão focou a construção de instituições de suporte ao mercado, como um federalismo fiscal

formal, um sistema monetário centralizado e uma rede de seguridade social. Em quarto lugar, a decisão foi tomada para reformular a área de atuação da propriedade, com possibilidades para privatizar, transformando as empresas estatais (*State-owned Enterprises – SOEs*) em empresas modernas, com claras definições sobre responsabilidade, autoridade, separação das empresas do governo e dos direitos de propriedade (*Ibidem*,p.24).

O terceiro evento foi *The Fifteenth Party Congress of September 1997*. Na decisão de 1993, a propriedade estatal (*state ownership*) ainda era considerada a principal componente da economia, enquanto que a propriedade privada era um componente complementar da economia. No Congresso de 1997, foi feito um avanço sobre essa área de propriedade (*ownership*): a propriedade estatal foi rebaixada ao papel de pilar da economia e a propriedade privada foi elevada para um importante componente da economia. O segundo maior avanço foi a ênfase sobre o império da lei (*rule of Law*), porém, não é o mesmo da democracia. Ou seja, a China decidiu dar prioridade ao império da lei, e não à democracia, em sequência das reformas políticas e por considerar o império da lei uma questão crucial para a economia de mercado moderna trabalhar bem. Observa-se que a lei foi moldada para favorecer e defender os direitos da propriedade e do capital, e não, para os indivíduos. Como exemplo, cita-se o crescimento econômico de Hong Kong e Cingapura na década de 1990, onde ambas exerciam o império da lei, apesar de não ser consideradas democracias (*Ibidem*,p.24-25).

O quarto, e último, evento se refere às *alterações constitucionais de Março de 1999* (*The Constitutional amendments*). Tanto a propriedade privada quanto o império da lei foram incorporados na Constituição Chinesa de 1999. O artigo 5º da Constituição foi alterado para incluir o princípio de “governar o país de acordo com a Lei” (*Ibidem*, p.22-25).

Compreende-se nestes quatro momentos a evolução gradual e sistemizada de áreas estratégicas, a concepção do Estado chinês, a evolução da institucionalização das leis, apesar de suas singularidades, o apoio ao capital através de instituições, as garantias constitucionais e como entender a economia de mercado socialista.

Sem considerar os avanços, mas as crises da governança, Minxin Pei considera que a China convive com “contradições não resolvidas” (*unresolved contradictions*), pois as exigências mínimas para uma economia de mercado socialista e um governo de acordo com as leis, exigem a institucionalização do poder político. Entretanto, este poder político é tradicionalmente compreendido nas mãos de um homem, salvo quando Deng Xiaoping institucionalizou o mandato e promoveu relativa estabilidade política com a limitação dos

mandatos. Para o autor, a capacidade do regime para governar é mensurada sobre a performance de três tarefas: a) mobilização de apoio político; b) fornecimento de bens públicos; c) gerenciamento de tensões internas. Ou seja, “um regime capaz de fornecer bens públicos adequados (educação, saúde pública, lei e ordem) é mais provável de ganhar apoio popular e manter tensões internas baixas (PEI, 2002, p.100). Dessa forma, entende-se que as reformas progressivas serviram para aliviar o desgaste político dos líderes radicais do partido. Entretanto, a satisfação não é plena e o autor adianta que, a causa central do declínio da efetividade do Estado chinês é o sistema fiscal disfuncional que arduamente elimina a habilidade do governo para dar fundos aos serviços públicos, enquanto ao mesmo tempo, cria amplas oportunidades para corrupção. Além disso, as frustrações sociais resultam parcialmente da rigidez produzida pela transição econômica chinesa. Sendo assim, Minxin Pei conclui que a frustração social é traduzido em protesto político, não por conta da privação econômica, mas por conta do crescimento do senso de injustiça política (*Ibidem*, p.105-107).

De forma defensiva, Wanderley dos Santos (2008) cita Samuel Huntington e Alexis de Tocqueville para dar base à análise da estratificação hierárquica da sociedade chinesa nos últimos 25 anos, que por conseguinte, enseja melhorias sociais numa velocidade maior do que a economia se faz capaz de proporcionar. Para o autor, com base em Huntington, o processo de modernização implica numa mudança da sociedade tradicional para uma sociedade em transformação, onde a informação pode fluir livremente. Esta informação é utilizada para saber como são os padrões de vida em outras regiões do país. Por esta razão, a expectativa das pessoas sobre melhoria de padrão de vida cresce substancialmente, entretanto, quando estas expectativas não são atendidas, as pessoas se tornam descontentes. A base de Tocqueville para a explicação de Wanderley Santos é de que quando a economia de uma sociedade passa a crescer substancialmente, as aspirações sociais também cresce, com a diferença de que estas taxas são bem superiores às taxas que a economia pode proporcionar (SANTOS, 2008,p. 33).

O que ocorre de fato neste panorama é uma divisão de opiniões e bases para explicar as próprias pesquisas. Lyrio (2010) buscou demonstrar um panorama geral sobre o ponto de vista político da China, dentro de suas condições internas, a citar o Partido e a importância de analisar a história. Qian (1999) deu mais margem para explicar as reformas em si, demonstrando os instrumentos utilizados pelo Estado chinês, os efeitos das reformas microeconômicas, o império da lei, e a institucionalização do poder. Pei (2002) mostrou o lado crítico das mudanças, para alertar aos problemas de governança internos que são

obscurecidos pelo crescimento exorbitante e atrativo que a China propiciou no limiar do novo século. Stiglitz (1998) dá um panorama geral sobre a evolução da China no cenário internacional e pontua como o país demonstra ser um caso de exceção, frente aos demais países do continente asiático e os outros países em desenvolvimento. Em sua concepção, esta excepcionalidade ganha mais legitimidade ao considerar o seu tamanho e sua população, frente ao dos países do Leste Europeu e que não conseguiram amadurecer instituições e mercados após a derrocada do sistema comunista.

Apesar dos inúmeros pontos de vista, uma coisa parece ser comum: as reformas ocorridas na China não condizem com a política de Boa Governança do Banco Mundial, ou pelo menos, não em sua origem.

A idéia de que a China, reativamente, fará reformas políticas ao estilo ocidental da mesma maneira que o fez do ponto de vista econômico elide o fato de que a China não promoveu reformas econômicas por pressões internacionais ou por um efeito demonstração em decorrência de movimentos semelhantes em outros países, mesmo porque as reformas iniciadas por Deng Xiaoping em fins dos anos 1970 antecederam as próprias mudanças na URSS e na Europa comunista, ocorridas a partir de meados dos anos 1980. O ponto em destaque então é que, o processo de reforma e abertura chinesa **antecedeu em dez anos** a queda do Muro de Berlim e a explosão democrática no Leste Europeu. Não foi, portanto, um movimento defensivo diante da derrocada do “socialismo real” na área soviética, tendo refletido “visões e ansiedades propriamente chinesas”, que “vinham sendo pensadas, há anos, por Chu En-lai e Deng Xiaoping (LYRIO, 2010, p.116, grifo nosso).

O segundo ponto importante a se considerar é a forma pela qual as instituições foram moldadas no Estado chinês. Diferentemente das exigências Neoliberais implementadas em países da América Latina, sobre a forma do Judiciário, do marco regulatório, da transparência das informações, Yingyin Qian chama atenção sobre o efeito das instituições “*second-best*”. Ou seja, o crescimento se faz possível através da sensibilidade e não através das instituições perfeitas, pois algumas instituições de transição e não convencionais, podem ser mais efetivas do que aquelas instituições que o ocidente revela como fornecedoras das melhores práticas. Assim, a transformação institucional na China foi guiada pela elaboração das instituições de “segundo escalão” (QIAN, 1999, p.ii).

A evolução destas instituições, continua Yingyin Qian, fez-se a partir da mudança na concepção dos pacotes da reforma. Em vez aplicá-las diretamente, o país aplicou uma seqüência de reformas parciais, por ser mais aptas para conquistas o suporte da maioria em cada momento. Dessa forma, as reformas parciais geraram benefícios relativamente distribuídos igualmente, evitando a concentração de vencedores com enormes ganhos e de

muitos perdedores. Assim, a equidade promoveu uma função política importante no processo de reforma, ao evitar que muitos perdedores poderiam se tornar avessos às reformas ou que vencedores satisfeitos pudessem bloquear as reformas posteriores (*Ibidem*, p.32-34). Esta concepção contradiz os ganhos desiguais proveniente das revoltas elencadas por Minxin Pei, já que o efeito descentralizador dessas revoltas proporcionara ganhos para uns e perdas para outros e o argumento de Wanderley Santos, sobre a possibilidade de revolta a partir do crescimento mais elevado de demandas sociais frente às disponibilidades econômicas.

O terceiro ponto condiz com o século XXI, onde a dicotomia entre as reformas e o possível progresso democrático ganhou novos contornos no país. O Secretário-Geral do PCC, Hu Jintao, afirmou, em 2005, que a China não copiaria as instituições políticas do Ocidente, o que a seu juízo seria o mesmo que entrar num “beco sem saída”. De qualquer modo, o conceito de “democracia”, embora não explicitamente definido, tem sido valorizado em seu discurso. Durante o XVII Congresso do PCC, em 2007, Hu Jintao usou a palavra “democracia” 61 vezes em seu pronunciamento, e a agência oficial Xinhua chamou de “eleição competitiva” o processo de escolha dos 204 integrantes do Comitê Central do Partido, entre os 221 candidatos originalmente elegíveis. A ambigüidade e a relatividade do conceito de “democracia” têm sido exploradas pela elite do PCC, como na elaboração do “Livro Branco” sobre democracia, divulgado em outubro de 2005, em que o regime chinês é definido como o “governo pelo Partido Comunista em nome da cidadania, com vistas a aperfeiçoar a ditadura popular democrática” (LYRIO, 2010, p.114-115).

Por último lugar, não se pode marginalizar a capacidade de mobilização da sociedade, assim como também da legitimidade do partido. Ironicamente, o regime autocrático chinês promoveu uma sociedade mais participativa e reivindicadora de direitos individuais e coletivos, despertando a curiosidade da opinião pública ocidental sobre a forma de governo no país. Ao mesmo tempo, o crescimento econômico acelerado tem conferido ao PCC uma legitimidade política que já não deriva mais do cimento ideológico do Maoísmo (*Ibidem*, p.119). Ou seja, ao passo que a legitimidade do Partido provém do sucesso econômico e da crescente respeitabilidade internacional, pensar na evolução da sociedade chinesa em direção à democracia, seria negligenciar fortemente os valores confucionistas, de valorização da hierarquia, da obediência e da supremacia do coletivo sobre o indivíduo. De forma geral, observa-se que a China elaborou um plano nacional de forma a manter a estabilidade,

independentemente das políticas públicas elencadas tanto pelo bloco capitalista quanto socialista durante a Guerra Fria.

3.3 BRASIL

Sob o lema de “Brasil, País do Futuro”, o Brasil é a exceção na América Latina como país de proporções continentais, que não fala espanhol, mas português, com grande capacidade de liderança sem carregar consigo, o fardo de um país imperialista e com uma aliança estratégica com os Estados Unidos e o mundo ocidental, com pequenos períodos de pragmatismo equidistante. Em consonância com a boa amizade exercida com o eixo ocidental durante boa parte da Guerra Fria e sob os auspícios de uma política externa voltada para o desenvolvimento, a relação entre Brasil e Banco Mundial sempre se mostraram relevantes, para compreender os inúmeros empréstimos que propiciaram o desenvolvimento da infraestrutura rodoviária e energética, durante as décadas de 1960 e 1970. Entretanto, a mudança da ideologia keynesiana de bem-estar, figurada pelos 30 anos gloriosos, para a ideologia Neoliberal, de caráter matemático, com a valorização da livre iniciativa e dos resultados, propiciara a quebra da balança de pagamentos no país. Sob estas circunstâncias, analisa-se abaixo, a conjuntura política-institucional que o país se encontrara na década de 1990 e como a relação com o Banco Mundial pode ser analisada através da emergência do Brasil no século XXI, principalmente, sob a imagem do presidente Lula.

3.3.1 Década de 1990: qual a estratégia?

O conceito Neoliberal, combustível do mundo globalizado da década de 1990, criou um ambiente, nas palavras de Pedreira (2006, p.128), de “guerra de todos contra todos”, em busca de capitais globais, no qual, o Banco Mundial se renovava para atuar como uma espécie de “Estado hobbesiano”, garantidor da paz econômica dos Estados nacionais, desde que, estes seguissem as recomendações de ajustes estruturais. Assim, a corrida pelo crescimento econômico era traduzido na competição dos países em desenvolvimento para obter mais credibilidade do capital internacional e mais poupança externa, entretanto, a história revela que isto não salvou, mas aprofundou a dívida externa desses países.

Para o autor, quatro fatores são necessários para entender os empecilhos enfrentados pelas instituições nacionais, frente ao Banco Mundial e à dependência ao capital privado internacional, para formular e coordenar questões relativas ao desenvolvimento: i) como o consenso Neoliberal assumiu o *status* de modelo nacional de desenvolvimento, as instituições não foram sólidas o suficiente para assegurar a consolidação da democracia e dar respostas efetivas às expectativas majoritárias, no que o autor chama de falta de um “Consenso de Brasília”; ii) a forte internalização da proposta Neoliberal e da presença do Banco Mundial bloqueou qualquer possibilidade de se construir um projeto alternativo à tendência dominante; iii) o projeto nacional se tornou cada vez mais distante, o que desencadeou um esvaziamento das ações do poder Legislativo no âmbito do relacionamento com o Banco Mundial; iv) foi evitado o diálogo do Poder Executivo com a sociedade civil, fato este que, criou barreiras para o processo participativo na tomada de decisão sobre as estratégias adotadas pelo Banco Mundial nas políticas públicas (PEDREIRA, 2006, p. 129).

Diante da fragilidade democrática-institucional que o país enfrentara na virada da década 1980-1990, o modelo Neoliberal preencheu a lacuna deixada pelo projeto nacional de desenvolvimento, que falecera no limiar da década de 1980. Faz-se possível identificar a inclusão da agenda institucional do Banco Mundial nos projetos do órgão no Brasil, através do setor “Gerenciamento do Setor Público”, através da tabela do Anexo C, onde se mostra a ramificação dos empréstimos do Banco Mundial de acordo com setores.

Apesar da volatilidade apresentada em alguns setores com aumentos e quedas drásticas de um período para o outro, a citar a Pobreza Rural, a Educação, Água e Saneamento, deve-se considerar que alguns compõem projetos com a maturidade de 5 a 10 anos, realizado em vários estados ao mesmo tempo, o que explica o aumento expressivo e no período seguinte, uma queda. Observa-se então, a importância explícita da reforma do Estado através do gerenciamento das atividades do setor público, apresentando taxa nula no período 1990-1994, 10% do montante investido no período 1995-1998 e o dobro, 20,1% entre 1999 e 2002. Na mesma linha, observa-se também a preocupação com a proteção social. A partir dos dados sobre a evolução do setor público, a realidade da América Latina se mostra com baixa taxa de governança. A mensuração dos aspectos da governança é apresentada abaixo, sob duas dimensões apresentadas nesse trabalho, da voz e participação (*Voice and Accountability*) e da efetividade governo (*Government Effectiveness*), como é visto na tabela do Anexo D.

Observa-se que o fator de representação e responsividade do governo brasileiro atravessou um relativo aumento, do primeiro ano da pesquisa, 1996, até o ano de 2010, diferentemente dos vizinhos, Argentina e Venezuela. A queda em quase 50% dos níveis de representatividade do governo venezuelano pode ser explicado em parte pelo caráter governamental de Hugo Chávez e o período de estatização de canais de TV, além da instabilidade política apresentada nos últimos anos. Quanto à efetividade do governo, o Brasil manteve uma trajetória ascendente, apesar da queda em 2005. A média da América Latina é equilibrada devido à estabilidade política de países como Uruguai e Chile, na América do Sul, e alguns países da América Central que mantém altos padrões de governança e maturidade institucional, frente a alguns países com baixa taxa de governança, como a Venezuela, Bolívia, Colômbia e Cuba.

A partir dessas considerações, como bem enfatiza Pedreira (2006), a democracia representativa foi enfraquecida durante as décadas de 1990 e pelo menos, na primeira metade da década de 2000, pois a harmonia e o equilíbrio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo sofreram um desgaste, através do acúmulo e da diversificação de funções do comando político do Executivo. A dificuldade em criar um diálogo entre a sociedade civil e o Poder Executivo chega a ser contraditório pois, enquanto o Banco Mundial busca construir meios para um processo efetivamente participativo da sociedade para a construção de um projeto nacional autônomo de desenvolvimento econômico e social, o próprio Banco persiste na implementação do modelo Neoliberal e afasta essa possibilidade, diante das diretrizes globalistas e internacionais da ideologia.¹⁹

Para a cientista política Eli Diniz, a incapacidade dos governos em reduzir a exclusão social e o grau extremo de iniquidade é perceptível em todas as mudanças ocorridas no cenário brasileiro, da colonização à independência, da república oligárquica à modernização conservadora da Era Vargas, do nacional-desenvolvimentismo à inserção na nova ordem mundial globalizada, do modelo estadocêntrico à primazia do mercado, da ditadura à democracia (DINIZ, 2005, p.88).

Entretanto, a autora alerta que a globalização não pode ser compreendida apenas como um processo econômico, pois “se trata de um fenômeno multidimensional, que obedece a

¹⁹ Diante das inúmeras críticas que o Banco Mundial passou a receber na segunda metade da década de 1990, em 2000, John Garrison lançou o estudo “Do Confronto à colaboração: relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil”, no qual divulgava inúmeras possibilidades para interpretar a relação entre os três atores, com a finalidade de mostrar a fragilidade dessas relações, principalmente no tocante à falta de confiança e devida adequação dos termos de compromisso entre as partes.

decisões de natureza política”. Devido a este equívoco, a ortodoxia trata este fenômeno como um automatismo cego do mercado, onde todos os países estariam submetidos à lógica férrea, de modo inescapável e seguindo um receituário único. Sob estas considerações, a ortodoxia trata os governos nacionais como objetos passivos de forças que não podem controlar, sendo então, reduzidos à impotência (DINIZ, 2001,p.14).

Para Diniz, a globalização não necessariamente exclui, mas reafirma a política do interesse nacional, não sob o prisma do nacionalismo autárquico ou xenófobo, mas enquanto capacidade de avaliação autônoma dos interesses estratégicos, tendo em vista formas alternativas de inserção externa. Ademais, a autora completa seu raciocínio ao elencar que a busca de soluções próprias e a preservação de margens razoáveis de autonomia estão no cerne dos casos bem-sucedidos, a citar a China, em contraste com a aplicação acrítica das fórmulas consagradas por agências multilaterais, como aconteceu na Rússia e na República Tcheca (DINIZ, 2005, p.93).

Assim, Eli Diniz elenca três situações que devem ser buscadas para alcançar a estabilidade a longo prazo: i) a reversão dos padrões de injustiça e iniquidade, concebidos como o *déficit* de inclusão social; ii) a necessidade de equacionar o *déficit* de capacidade de implementação do Estado, através de políticas públicas para produzir os resultados socialmente desejados; iii) o preenchimento da lacuna dos mecanismos de *accountability*, que induzem os governantes a buscar formas de ação comprometidas com o interesse público, com a finalidade de recuperar a dimensão republicana da democracia (*Ibidem*, p.97).

Em conformidade com a percepção de Pedreira (2006) sobre a fragilidade da relação entre o Executivo e o Legislativo, Eli Diniz afirma que:

A hegemonia do pensamento Neoliberal reforçou a primazia do paradigma tecnocrático, segundo o qual, independentemente do regime político em vigor, eficiência governamental seria a resultante de um processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, sendo a eficácia de gestão reduzida à noção de insulamento burocrático. Desta forma, preservar a racionalidade burocrática implicaria a meta de neutralizar a política e reforçar a autonomia decisória de elites enclausuradas na cúpula burocrática. Portanto, o que se observou não foi propriamente o enfraquecimento do Estado, [...], mas sim o fortalecimento desproporcional do Executivo, pela concentração de poder decisório nesta instância, cada vez mais controlada pela alta tecnocracia, enfraquecendo os suportes institucionais da democracia (DINIZ, 2001, p.18).

Apesar das adversidades, a questão da participação não ficou suspensa frente ao domínio do Executivo na elaboração e implementação de políticas públicas. Peter Evans comenta que o receituário único do Consenso de Washington promoveu a “Monocultura

Institucional”, compreendida como “a imposição de versões idealizadas de instituições anglo-americanas baseadas em planejamentos, cuja aplicabilidade presumivelmente transcende as culturas e circunstâncias nacionais” (EVANS, 2003, p.20).

Assim, as localidades e os cidadãos passaram a exercer um novo tipo de organização em prol do desenvolvimento: uma democracia deliberativa, concebida através do debate e do intercâmbio público. A idéia do desenvolvimento através da democracia deliberativa não significa que elas alcançam o crescimento por si, pois, para isso, precisa-se de capital e tecnologia. Mas elas ajudam a fornecer bases mais legítimas de governança, de forma que torna mais transparente a realidade local à ajuda externa. Além disso, fornecem bases mais sólidas para avaliar quais as prioridades do desenvolvimento, através das oportunidades dos cidadãos em fazer escolhas (*Ibidem*, p.22-23).

O orçamento participativo é um dos instrumentos utilizados pelos cidadãos para fazer parte do processo de tomada de decisão dos governos. Peter Evans analisa a importância da democracia deliberativa a partir de dois casos, o orçamento participativo iniciado na cidade de Porto Alegre, no Brasil em 1989, e a cidade de Kerala, na Índia. Os efeitos positivos dessa participação popular, da *accountability* realizada entre governante e cidadãos e a aplicação de políticas públicas mais voltadas aos interesses da população fez com que o Orçamento Participativo obtivesse notoriedade pelo Brasil, contando com a adesão de várias cidades, conforme apresenta a tabela do Anexo E. Essa consideração remonta à abordagem das capacidades de Amartya Sen e sobre aspectos que legitimam o processo de desenvolvimento econômico como uma estratégia, com a participação da sociedade civil e das instituições.

3.3.2 Brasil de Lula

Diante de questões governamentais e societárias, analisar um segundo momento, exige aqui, a utilização do tempo governamental, e não o tempo em *stricto sensu*. O ponto de encontro da pesquisa sobre a aplicação dos preceitos Neoliberais com o momento de ascensão do Brasil condiz com o governo Lula e suas aspirações. Sendo assim, duas vertentes devem ser tomadas para entender a relação com o Banco Mundial: a primeira de ordem internacional, ao compreender a política exterior tomada a cabo pelo novo governo; a segunda, quanto à política de desenvolvimento adotada pelo governo.

Para Armando Castelar, os resultados das reformadas orientadas para o mercado concebidas no seio do Consenso de Washington, foram positivos, porém, ficaram inicialmente aquém do que se esperava em termos de aceleração do crescimento. A partir dessa frustração, entendida como uma defasagem temporal entre os resultados iniciais das reformas iniciadas na década de 1990 e os sinais de crescimento econômico já no século XXI o autor chega a três interpretações: i) o crescimento não se acelerou como esperado porque as reformas não foram, de fato, implementadas na profundidade da proposta; b) a ausência de uma maior aceleração resultou da incapacidade institucional promovida pelo Estado, o que gerou, por conseguinte, na necessidade de uma segunda geração de reformas, voltada para modernizar as instituições que moldam o ambiente econômico; c) o país precisa pensar individualmente no seu próprio modelo de desenvolvimento, identificando os próprios gargalos ao crescimento, sem desconsiderar as “leis universais” do desenvolvimento, como disciplina econômica, respeito à segurança jurídica (CASTELAR, 2009 p.13-5).

O que se observa do argumento de Armando Castelar, é que o Estado deve manter sua soberania, sem desconsiderar os fatores exógenos propiciados pelos organismos internacionais e pelos mercados. A primeira interpretação por exemplo, só pode ser explicada pelo sucesso, único aliás, do Chile na execução de seu desenvolvimento através das diretrizes Neoliberais. A necessidade da “segunda geração de reformas” é a inclusão da boa governança como um processo necessário, visto a análise de que o mercado não pode agir sozinho se não existir um aparato institucional forte o suficiente para proteger a propriedade, o capital e assegurar os contratos estabelecidos. A última interpretação dá ênfase ao novo desenvolvimentismo propagado pelo economista Bresser Pereira, ao compreender a balança entre estabilidade econômica sem abdicar dos interesses nacionais na promoção do desenvolvimento. Para isto, Castelar (2009, p. 14) pontua que “apesar de existirem certas regularidades e seqüências preferíveis, uma estratégia de desenvolvimento não pode ignorar o que há de específico em cada caso particular”.

Para Bresser Pereira (2006, p.17), um importante fundamento para entender a lógica do Consenso de Washington e o novo viés desenvolvimentista do Brasil é entender que enquanto aquele quer fortalecer o mercado pelo enfraquecimento do Estado, como se houvesse um jogo de soma zero entre as duas instituições, o novo desenvolvimentismo quer Estado e mercado fortes e não vê contradição entre ambos.

No plano das Relações Internacionais, Amado Luiz Cervo introduz o conceito do paradigma logístico de política exterior, para entender os interesses do país. A princípio, compreende-se que o paradigma equivale a uma explanação compreensiva do real, logo, ele assume a função de organizar a matéria que é objeto de observação para assim, dar “inteligibilidade ao objeto, iluminá-lo por meio do concreto, dar compreensão orgânica ao complexo mundo da vida humana” (CERVO, 2008, p. 65). Ou seja, diferentemente da teoria que tem a função de isolar algumas variáveis para guiar análises, o paradigma serve para organizar os fatos de forma a entendê-lo dentro de uma conjuntura. Entre os paradigmas, Cervo explica a existência de quatro: i) o liberal conservador, que vai do século XIX até 1930; ii) o desenvolvimentista, que envolve o período 1930-1989; o normal ou Neoliberal e o logístico, sendo que estes mostram prevalências diferenciadas e descompassadas, ao integrar o modelo brasileiro de inserção internacional desde os anos 1990 até hoje (*Ibidem*, p.67).

Nas palavras de Amado Cervo, a virada do século foi marcada por mudanças nos modelos de governo na América Latina, ao sair do paradigma Neoliberal para um chamado logístico, ao precisar doar os efeitos do Neoliberalismo nas esferas da vida política, econômica e social. Alguns países chamados de esquerda responsável, como Chile e Brasil, apesar dos novos governos com inclinação mais social e esquerdista guardam heranças do antigo sistema, como responsabilidade fiscal, estabilidade monetária e outros. Por isso, o equilíbrio entre o novo e o velho paradigma é essencial para a otimização da inserção internacional e da busca dos interesses nacionais.

Assim, a importância de compreender o paradigma é a mescla dos paradigmas desenvolvimentista com o Neoliberal, promovendo a nova base de ação do Brasil:

A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, ao outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, operar na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado. Na esfera política, o paradigma logístico, como experiência brasileira e latino-americana, comprova uma criatividade ainda maior. Recupera a autonomia decisória da política exterior sacrificada pelos normais e adentra pelo mundo da interdependência, implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista. (CERVO, 2008, p. 85).

Apesar da perspectiva de maior autonomia do governo Lula sobre os atores internacionais, uma questão de constante debate reside sobre o amadurecimento ou não das políticas empregadas por FHC em seus dois governos (1995-2002) e sobre a continuidade de Lula em seu primeiro governo, para só então, ter as bases necessárias para as mudanças que

marcaram o seu segundo mandato. Outro ponto importante de se considerar é o tempo necessário para os projetos do Banco serem incorporados, amadurecerem e dar os devidos frutos do progresso. Vários projetos se destacaram desde a década de 1990 e são utilizados como casos exemplares para outros países. Entre eles, o projeto para melhorar a vigilância, a prevenção e o controle das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e HIV/Aids. Além deste, o maior programa de redistribuição de renda do mundo que deu grande popularidade ao governo Lula em foros internacionais sobre combate à fome e à pobreza, o Programa Bolsa Família, é fruto do convênio com o Banco Mundial. Os projetos de Redução da Pobreza Rural no Nordeste foram amplamente atribuídos aos estados do Nordeste, cada qual sob um nome, em parceria com os governos estaduais, mas com a valorização da comunidade e associações locais, onde estas decidiam quais eram as reais necessidades de investimento (BANCO MUNDIAL, 2010).

3.4 BRASIL E CHINA: AS PARTICULARIDADES DA PARCERIA COM O BANCO MUNDIAL

Observa-se portanto, através das análises anteriores que, a China não pode ser utilizada como exemplo de *performance* exemplar no assunto de Boa Governança, pois, em primeiro lugar, suas reformas foram realizadas uma década antes da promoção desta política pelo Banco Mundial. Em segundo lugar, as reformas políticas, como elencadas, foram realizadas muito mais para defender a posição do PCC no comando político nacional, do que como uma política em favor dos interesses internacionais. Em terceiro lugar, mesmo as políticas de maior participação popular a nível local não foram desenvolvidas necessariamente no padrão dos economistas, mas diante de realidades locais. Assim, entende-se que a governança adotada pela China condiz muito mais com suas necessidades internas do que por pressões externas.

Enquanto isso, o Brasil, após ter sua soberania e legitimidade política marginalizada pela ideologia Neoliberal, adentra no século XXI, principalmente em relação ao governo de Luís Inácio Lula da Silva, com uma política mais flexível, que não perde o comprometimento com o capital internacional, prezando pelo equilíbrio macroeconômico, mas sem abdicar de políticas sociais, nacionais e desenvolvimentistas. Dessa forma, lembra-se que, o Brasil sofreu um grande choque com a liberalização de sua economia, com baixa institucionalização da

democracia e que mantém uma alta taxa de juros pela grande volatilidade ao capital privado e à dependência de uma elite política composta de banqueiros. Entretanto, um fator adicional é de suma importância para entender o contexto em que o Banco Mundial se insere século XXI com o Brasil e com a China: Bancos de Fomento ao Desenvolvimento em ambos os países.

Dois bancos estatais chineses, o *China Development Bank* e o *China Export-Import Bank*, emprestaram juntos cerca de 110 bilhões de dólares aos países em desenvolvimento, em 2009 e 2010, ultrapassando os 100,3 bilhões de dólares desembolsados pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) entre meados de 2008 e 2010. De acordo com as agências de notícias, no momento em que os bancos nos países ricos enfrentavam a falta de liquidez, a China assinou acordos com países produtores para financiar a extração de petróleo e outros recursos naturais, a citar Brasil, Rússia e Venezuela. Inclusive, alguns empréstimos foram assinados em *yuanes* (moeda chinesa), como forma de aumentar o uso da moeda no exterior. Alguns empréstimos foram concedidos em condições mais favoráveis que as do Banco ou outras instituições, enquanto outras foram assinadas em condições próximas às normas internacionais (VEJA, 2011).

No Brasil, o banco de fomento ao desenvolvimento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), emprestou em 2010 o equivalente a 96,32 bilhões de dólares, valor três vezes maior que o emprestado pelo BIRD, 28,85 bilhões de dólares. O BNDES é um importante instrumento do governo federal para financiamentos de longo prazo, em diversos segmentos da economia, com uma política que favorece as dimensões sociais, regionais e ambientais. O Itamaraty anunciou que os empréstimos do BNDES cresceram 391% em dólar, no período entre 2005 e 2010, frente ao avanço de 196% do BIRD. Além disso, consta que, o banco brasileiro já emprestava mais que o BIRD em 2005, quando foram US\$ 19,6 bilhões do BNDES frente aos US\$ 9,72 bilhões do organismo internacional (ITAMARATY, 2011).

Dessa forma, os dados apresentados indicam que tanto Brasil quanto China, adentram o século XXI com uma certa autonomia no tocante às relações com o Banco Mundial, podendo inclusive, não solicitar empréstimos nem seguir políticas propagadas pelo órgão. Entretanto, esta possibilidade de se esquivar das operações do Banco não são interessantes para nenhum dos dois países.

O historiador Amado Cervo, sintetiza a perspectiva geopolítica do Brasil e da China como países que:

ostentam elevado grau de convergência em sua visão de mundo, na preferência pela multipolaridade de centros de poder em oposição ao unipolarismo norte-americano e no desejo de exercer papel internacional relevante sobre o controle da segurança global. Essa convergência geopolítica aproxima intimamente os métodos de ação externa, em ambos os casos uma ação diplomática, pacifista, universalista, cooperativa e não confrontacionista. [...] Em suma, Brasil e China são países convergentes quanto à destinação da política exterior para os fins do desenvolvimento nacional, quanto ao estágio de desenvolvimento alcançado nas últimas décadas, à visão geopolítica de mundo e à autonomia de inserção internacional conduzida pelo Estado (CERVO, 2008, p.281;283).

Sendo assim, em lugar de se eximir dos compromissos com os países em desenvolvimento, ou subdesenvolvidos, ambos os países, no decorrer da década de 2000, mostraram preocupação em traçar alternativas para o desenvolvimento em diversas áreas do globo. Através da articulação do Brasil e da China, juntamente com a Índia e a Rússia, os BRICs foram responsáveis por grande parte da produção, consumo, comércio e ações diplomáticas em foros internacionais, em defesa dos interesses dos países pequenos. Estes quatro países foram responsáveis por pressões dentro do FMI e do Banco Mundial, em busca de maior participação na estrutura de votos e influência, de forma a representar melhor a América Latina, a África, e o Sul Asiático dentro de ordenamentos capitalistas predominantemente palcos de ações e interesses dos países anglo-saxões e europeus ocidentais.

Um forte indício da preocupação por fontes alternativas de desenvolvimento por parte do Brasil e da China é a presença de ambos na África, sendo a China responsável por grande parte dos investimentos em infra-estrutura, e o Brasil, através da cooperação com países lusófonos, com o envio de técnicos do SEBRAE, EMBRAPA e professores universitários. Assim, observa-se a China com uma cooperação mais financeira, enquanto o Brasil demonstra uma cooperação mais voltada para a sustentabilidade no longo prazo, com o ensino de técnicas de plantio, formação profissional e educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Talvez seja uma nova onda entre as disciplinas de Sociologia, Economia, Ciência Política e Relações Internacionais, incorporar aspectos mais históricos, criar diálogos entre diversas posições e por fim, não acatar apenas a uma explicação, mas ao seu conjunto. Dentro das limitações, este trabalho tentou incorporar visões mais plurais sobre a função exercida pelo Banco Mundial e como entender a cooperação exercida entre o órgão e os países.

Ao abordar a natureza ou a influência do Banco Mundial no sistema internacional, facilmente será encontrada alguma pesquisa que reafirme a posição de líder intelectual e financeiro da instituição, a serviço dos interesses dos Estados Unidos, o seu maior acionista. Entretanto, diante destas colocações rotineiras e da perspectiva abordada nesse trabalho sobre o papel da organização internacional na estratégia de desenvolvimento nacional, aprecia-se novas maneiras de identificar a capacidade das instituições internacionais dentro das teorias.

A abordagem rotineira baseada na perspectiva Neo-realista, considera a organização internacional como fruto dos interesses dos Estados mais poderosos do sistema internacional, por conseguinte, seu efeito não é independente, ou seja, as conseqüências derivadas de seus atos estão em consonância com os ensejos daqueles que detêm poder. Assim, quaisquer elementos que usufruam de suas atividades não podem ser considerados como provenientes de um ambiente neutro e de forma a satisfazer seus interesses sem perdas em demais arenas. O que se percebe dessa abordagem é que o Banco Mundial será visto como um braço dos interesses dos EUA a partir de uma abordagem da estrutura, tipicamente da teoria Neo-realista. Dessa forma, os países em desenvolvimento que recebem seus empréstimos, não necessariamente utilizam-no apenas para os seus interesses e necessidades, mas acima disso, sob as circunstâncias e exigências que os Estados poderosos fazem valer através da influência das idéias e do dinheiro.

Entretanto, como visto no decorrer do trabalho, os países estudados, Brasil e China, obtiveram condições durante o século XXI para se eximir dos laços com o Banco Mundial, tanto pela posição na balança de poder mundial, quanto nas capacidades financeiras para articular seus próprios projetos desenvolvimentistas. Mas como foi visto, os países não apenas mantiveram, como também, articularam e valorizaram os seus *know-how* e capacidade de influência sob o próprio Banco. Assim, o organismo internacional serve como propagador de práticas nacionais destes países, revelando casos de sucesso, modelos de desenvolvimento e a

clareza nos objetivos traçados por tais países. Para a China, isso significa aliança com o Ocidente, traçando não só marcas próprias de seu estilo de desenvolvimento, como também, a responsabilidade para abrir o país para pesquisas e legitimar seu governo. Para o Brasil, isso significa reconhecimento da sociedade internacional sobre os esforços em prol da justiça social e da redistribuição de renda, sob o alicerce da democracia consolidada no país.

Dessa forma, observa-se o viés Institucionalista Neoliberal, onde as instituições são capazes de mitigar os custos das ações individuais. Não há dúvida que o Banco possui uma capacidade intelectual sobre questões de desenvolvimento, seja na área de desenvolvimento rural, recursos ambientais, infra-estrutura energética, rodoviária e institucional. Apesar da década de 1990 ter sido marcada pela influência exercida nos quadros do governo para com a política econômica, esta mesma década revelou projetos que ajudaram o país a combater a disseminação da AIDS, reduziu o analfabetismo, etc.

Dessa forma, observa-se duas condições para compreender a relação da política de Boa Governança do Banco Mundial com as estratégias de desenvolvimento nacionais do Brasil e da China. Em primeiro lugar, a participação e o rol de atividades que o Banco Mundial exerce no sistema mundial, visto suas atribuições em países em desenvolvimento, condiz majoritariamente com uma análise Neo-realista, pois, observa-se diante de sua historicidade e evolução do pensamento econômico e político da instituição, a defesa dos interesses dos países capitalistas industrializados, principalmente dos Estados Unidos, mantendo assim, desde sua criação, a função de criar condições propícias para o sistema capitalista e para o capital privado. Assim, a boa governança pode ser entendida como mais uma proposta lançada no seio das instituições de Washington para que os países em desenvolvimento incorporem o modelo anglo-saxão de Estado e favoreça a incorporação do capital estrangeiro e desregulado.

Em suma, o Banco Mundial é uma organização internacional a serviço dos interesses de estados mais fortes do sistema e apesar da possibilidade causar efeitos positivos em países em desenvolvimento, estes mesmos ganhos não podem ser entendidos através de uma ótica absoluta, mas relativa. Sendo assim, apesar dos ganhos desses países, o ganho dos países desenvolvidos em poder influenciar diretamente os governos em desenvolvimento dão mais poderes no sistema internacional.

Em segundo lugar, observou-se nesse trabalho, como o Brasil e a China se desenvolveram, econômica e politicamente, no período 1990-2010 e como o Banco Mundial,

através dos preceitos da Boa Governança, foi capaz de influenciar a possibilidade de ambos no que se chamou de “estratégia nacional de desenvolvimento”. Como abordado ao longo do trabalho, a Boa Governança não assumiu o mesmo *status* nos dois países, com efeito pouco eficaz na China e com forte aplicação no Brasil. Como comentado sobre os caminhos adotados pelos dois países no século XXI, observou-se que ambos, em face às suas capacidades na estrutura de poder e influência do sistema mundial, escolheram manter as relações com o Banco, e além disso, estender sua participação neles, com a finalidade de reforma e cooperação com países com menos nível de crescimento e desenvolvimento econômico. Sendo assim, observou-se que manter as relações com o Banco Mundial são benéficas para os países, apesar de qualquer outro tipo de consideração, de cunho Neo-realista. O Banco Mundial serve assim como uma instituição, com recurso intelectual e financeiro para poder mitigar custos de desenvolvimento, ao utilizar das melhores práticas que os países em desenvolvimento exerceram em seus territórios de forma eficaz. Para a China, a cooperação pode significar o compromisso com as pressões ocidentais para com sua sociedade, com a pequena agricultura, com os aspectos sociais do desenvolvimento e com a defesa dos contratos e a segurança do capital. Para o Brasil, o Banco Mundial serve como um agente propagador das idéias democráticas, ocidentais, não-hegemônicas e solidárias, presentes na política externa do Brasil, principalmente durante o Governo Lula, através da Cooperação Sul-Sul.

Assim, conclui-se sobre a primazia que a China deu ao seu desenvolvimento, ao agrupar primeiro suas diretrizes e só depois, criar pontos de encontro com as estratégias da boa governança, diferentemente do Brasil, que durante a década de 1990 abriu mão de sua soberania para formular uma estratégia, em prol do discurso globalista econômico, só voltando à sua capacidade de formular diretrizes durante meados do governo Lula, em que instituições se mostravam democraticamente mais fortes que no período anterior, a sociedade se mostrava mais apta à participar e ter seus direitos escutados e o Estado apresentava padrões mais satisfatórios de responsividade e compromisso com a nova conjuntura interna e externa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANNISETTE, Marcia. The True Nature of the World Bank. In: **Critical Perspectives on Accounting**. Volume 15, Issue 3, April 2004, Pages 303-323.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A Governance como superlativo conceitual da reforma do Estado. In: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador-BA, v. 3, 2005.

AYLLÓN, Bruno. Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**. Vol. 5, Nº 8, janeiro, São Paulo: FEC-FAAP, 2006, p.5-23

BANCO MUNDIAL. **Banco Mundial-Brasil: uma parceria de resultados – ano fiscal 2011**. Brasília: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – Banco Mundial. 2010.

_____, **Convênio Constitutivo do BIRD**. 1989.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Mitos da “globalização”. **Estudos Avançados**, 12 (32), 1998, p.125-186.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 20, nº 3, jul-set, 2006, p.5-24.

_____. A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial. **Revista de Economia Política**, vol. 15, nº 1(57), janeiro-março.1995.

BURGOS S., José Germán. El banco mundial y la politización de su mandato. **Análisis Político**, Bogotá, nº 59, p. 3-23 enero-abril, 2007

CASTELAR, Armando. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Org.). **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009, p.9-18.

CASTRO, Luiza Carniceiro de. **O desenvolvimento guiado por um elemento estrangeiro: as relações entre o Banco Mundial e os países subdesenvolvidos**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

COELHO, Jaime César. **Economia, poder e influência externa: o grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa.** 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002

DINIZ, Eli. “Planejamento o desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática”. **In:** CASTRO, Ana Célia, LICHA, Antônio, PINTO Jr., Helder Queiroz; SABÓIA, João (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2: instituições, políticas e sociedade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p.85-104

_____. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 15, nº 4, 2001, p.13-22.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert. **Relações Internacionais: as teorias em confronto.** Lisboa: Gradiva, 2003.

DRAKE, Elizabeth *et al.* **Good Governance and the World Bank.** University of Oxford. 2002. Disponível em: >[HTTP://www.reformwatch.net/fixers/110.pdf](http://www.reformwatch.net/fixers/110.pdf)> Acessado em: 04 jan. 2010.

EVANS, Peter. Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. **In:** EDIGHEJI, Omano (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges,** World Rights, South Africa, 2010.

_____. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo”. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, No. 9, jan/jun, 2003. p. 20-63.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado.** Brasília, Vol. 24, No. 1, jan./abr. 2009. p. 17-46.

GILBERT, Christopher; POWELL, Andrew; VINES, David. Positioning the World Bank. **The Economic Journal**, Vol. 109, nº 459, nov., 1999, p.F598-633.

GRINDLE, Merilee. Good Enough Governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v.17, n.4, p. 525-548, 2004.

IANNI, Octávio. O declínio do Brasil-nação. **Estudos Avançados**, 14, (40), 2000, p.51-58.

ITAMARATY, “BNDES já empresta três vezes mais que o Banco Mundial”, *Economia*, 10/03/2011. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/o-estado-de-sao-paulo/2011/03/10/bndes-ja-empresta-tres-vezes-mais-que-o-banco> >

KEOHANE, Robert O. “Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War”. **In:** BALDWIN, David A. (Ed.), **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**, New York: Columbia University Press, 1993, p.269-300.

_____. **After Hegemony: cooperation and discord in the World Political Economy**. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1984.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. The Promise of Institutional Theory. **International Security**. Vol. 20, No. 1, Summer, 1995, p. 39-51.

KURA, Sulaiman Balarabe. Towards 'reinventing government': the changing perspectives of democratic governance for development. **Public Administration and Development**. Nº 28, 2008, p.234-238.

LEFTWICH, Adrian. Governance, the State, and the Politics of Development. **Development and Change**. v.25. 1994. p. 363-386.

LYRIO, Maurício Carvalho. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos**. Brasília: FUNAG, 2010.

LOPES, Luara Landulpho Alves. **A cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP e PUC-SP, São Paulo, 2008.

MARCUS, Edward. The History of the World Bank. **The Economic Journal**, 112 (February), F119-F135. Royal Economic Society 2002.

MARTINS, M. D. . **O Banco Mundial e as políticas públicas na América Latina**. In: XXV Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia, 2005, Porto Alegre. Desenvolvimento, crise e democracia na América Latina, 2005. v. 1. Disponível em < http://www.proativa.vdl.ufc.br/~cicero/site/coordenadores/monica_martins/Monica%20Martins_o_banco_mundial_e_as_politicas_publicas_na_america_latina.pdf > Acesso em 02 nov. 2008

MEDEIROS, C. A. "China: Desenvolvimento Econômico e Ascensão Internacional." In: III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. (Org.). **O Brasil no mundo que vem aí: China**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008, p. 89-113.

MELLO, J.M.C. de. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. In: TAVARES, M^a C.; FIORI, J. L. (org.) **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 2^a. Ed., 416p, 1997

MILLET, Damien; TOUSSAINT, Eric. **50 perguntas 50 respostas: sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial**. Tradução de Noémie Rodrigues Josse. São Paulo: Boitempo, 2006

NAÍM, Moisés. Washington Consensus or Washington Confusion? **Foreign Policy**. Spring. 2000. p.87-103.

NORTH, Douglass C. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**. Vol. 84. No. 3. June. 1994. p. 359-368.

_____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, New York, Cambridge University Press, 1990.

PEDREIRA, Roberto Sampaio. **O Relacionamento Brasil – Banco Mundial: uma análise da dimensão política e econômica (1985-2005)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília (IPOL/UnB), Brasília, 2006.

PEI, Minxin. China's Governance Crisis. **Foreign Affairs**, Vol. 81, No. 5, Sep-Oct, 2002, p.96-109.

PINCUS, Jonathan R.; WINTERS, Jeffrey A. **Reinventing the World Bank**. Cornell University Press.2002

QIAN, Yingyi. **The Institutional Foundations of China's Market Transition**. Annual Bank Conference on Development Economics. The World Bank, Washington D.C., 1999.

ROY, Indrajit. Good Governance and the dilemma of development: what lies beneath? **Socio-Economic Review**. No. 3. 2005. p. 83-116.

SANTISO, Carlos. Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**. Vol. 7. No. 1. 2001. p. 1-22.

SANTOS, Wanderley Guilherme. "China e o Autocratismo Esclarecido". In: III CNPEPI (III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional). **O Brasil no mundo que vem aí. Seminário: China** – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p.21-42.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHARMA, Shalendra D. Democracy, Good Governance, and Economic Development. **Taiwan Journal of Democracy**, Vol. 3. No. 1. Jul. 2007. p. 29-62

SHAW, Carolyn M. **Cooperation, Conflict and Consensus in the Organization of American States**. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.

STIGLITZ, Joseph. "Second-Generation Strategies for Reform for China". Address given at Peking University, Beijing, China, July 20, 1998.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a Vida**. A dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos. São Paulo : Fundação Perseu Abramo. 2002

VEJA, "China empresta mais dinheiro a países em desenvolvimento do que o Bird", *Economia*, 18/01/2011. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/china-empresta-mais-aos-paises-em-desenvolvimento-que-o-bird> >

WALTZ, Kenneth N. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, Vol. 25, No. 1, Summer, 2000, p. 5-41.

WILLIAMSON, John. “What Washington Means by Policy Reform.” **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?**. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990

WOODS, Ngaire. The United States and the International Financial Institutions: Power And Influence Within The World Bank and the IMF. In: FOOT, Rosemary; MacFARLANE, Neil; MASTANDUNO, Michael. **US Hegemony and International Organizations**. Oxford University Press. 2003

WORLD BANK. **A Guide to The World Bank**. Second Edition. Washington, D.C: World Bank. 2007

_____. Brazil: Forging a strategic partnership for results – an OED evaluation of World Bank Assistance. The World Bank, Washington, 2004.

_____. **Governance: The World Bank Experience**. Washington, DC: The World Bank. 1994

_____. **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development**. Washington, DC: The World Bank. 1989.

Endereços Eletrônicos:

- Rede Brasileira de Orçamento Participativo: <http://www.anfermed.com.br/redeop/newop/>
- Worldwide Governance Indicators: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

ANEXO A – Tabela: As décadas do desenvolvimento

	Objetivo do desenvolvimento	Projetos (áreas prioritárias)
Anos 1940-1950	<ul style="list-style-type: none"> Reconstrução; Foco no Estado como promotor do desenvolvimento; 	Apoio à industrialização e à acumulação de capital, por meio da substituição de importações
Anos 1960	<ul style="list-style-type: none"> Aumento do PIB Industrialização 	Grandes projetos infra-estruturais: rodovias e barragens
Anos 1970	<ul style="list-style-type: none"> Alívio da Pobreza 	Créditos a pequenos produtores rurais, projetos na área de educação e segurança alimentar
Anos 1980	<ul style="list-style-type: none"> Ajuste estrutural <i>Trade, not aid</i> 	Políticas de ajuste estrutural implementadas pelos organismos financeiros multilaterais: liberalização comercial
Anos 1990	<ul style="list-style-type: none"> Sustentabilidade e Governança Liberdade (Amartya Sen) 	Inclusão dos temas transversais: meio ambiente e igualdade de gênero
Anos 2000	<ul style="list-style-type: none"> Complexo (pobreza, educação, igualdade de gênero, mortalidade infantil, sustentabilidade ambiental, acesso à tecnologia) 	Projetos relacionados aos compromissos assumidos para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Fonte: Adaptado de LOPES (2008)

ANEXO B – Tabela: Duas dimensões da governança em países selecionados do Sul Asiático e a OCDE (1996-2010)

Voice and Accountability				
	1996	2000	2005	2010
<i>China</i>	12,0	11,5	7,2	5,2
<i>Cingapura</i>	58,7	57,7	51,4	37,4
<i>Coréia do Sul</i>	69,2	67,3	71,6	69,2
<i>Hong Kong</i>	59,1	50,5	66,3	66,4
<i>OCDE (média)</i>	92,1	91,7	91,5	91,2
<i>Sul Asiático (média)</i>	35,5	30,0	26,7	34,5
Government Effectiveness				
	1996	2000	2005	2010
<i>China</i>	45,4	52,7	49,8	59,8
<i>Cingapura</i>	100,0	99,5	98,5	100,0
<i>Coréia do Sul</i>	72,2	76,6	82,4	84,2
<i>Hong Kong</i>	87,3	87,8	91,7	94,7
<i>OCDE (média)</i>	91,9	91,9	91,8	91,0
<i>Sul Asiático (média)</i>	44,0	42,3	39,2	37,1

Fonte: Worldwide Governance Indicators

**ANEXO C – Tabela: Composição Setorial dos empréstimos do Banco: 1990-2002
(porcentagem dos valores compromissados)**

Setores	1990-94	1995-98	1999-02
<i>1 – Agricultura</i>	6,1	26,3	10,3
<i>1.1 - Pobreza Rural</i>	0,7	24,7	7,4
<i>1.2 – Outros</i>	5,4	1,7	2,8
<i>2 - Desenvolvimento Urbano</i>	5,2	5,7	0,0
<i>3 – Educação</i>	22,1	5,2	8,2
<i>4 - Finanças e "PSD"</i>	6,3	4,5	13,8
<i>5 - Gereciamento do Setor Público</i>	0,0	10,0	20,1
<i>6 - Infra-estrutura</i>	40,2	34,0	16,4
<i>6.1 - Água e Saneamento</i>	16,6	3,6	0,5
<i>6.2 – Energia</i>	5,4	3,1	7,9
<i>6.3 – Transportes</i>	18,2	27,3	8,0
<i>6.3.1- Urbano</i>	5,3	10,2	7,0
<i>6.3.1 – Outros</i>	12,9	17,1	1,0
<i>7 - Meio Ambiente</i>	11,2	7,1	1,9
<i>8 - Proteção Social</i>	0,0	0,1	24,0
<i>9 – Saúde</i>	8,9	7,1	5,3
<i>Total</i>	100,00	100,0	100,0

Fonte: World Bank (2004)

ANEXO D – Tabela: Duas dimensões da governança em países selecionados da América do Sul (1996-2010)

Voice and Accountability				
	1996	2000	2005	2010
<i>América Latina (média)</i>	58,9	60,1	60,8	61,5
<i>Argentina</i>	60,1	56,7	56,7	57,3
<i>Brasil</i>	54,8	53,8	62,5	63,5
<i>Venezuela</i>	42,3	46,6	27,4	22,3
Government Effectiveness				
	1996	2000	2005	2010
<i>América Latina (média)</i>	55,0	56,4	57,6	58,4
<i>Argentina</i>	62,4	60,0	54,6	46,9
<i>Brasil</i>	49,8	58,0	52,7	56,9
<i>Venezuela</i>	25,4	22,0	17,6	14,8

Fonte: Worldwide Governance Indicators (WGI)

ANEXO E – Tabela: Cidades Participantes da Rede Brasileira de Orçamento Participativo

Região Sul	Região Sudeste		Região Nordeste
Bagé (Rio Grande do Sul)	Aracruz (Espírito Santo)	Jacareí (São Paulo)	Anadia (Alagoas)
Bento Gonçalves (Rio Grande do Sul)	Araraquara (São Paulo)	Mogi-Guaçu (São Paulo)	Caaporã – (Paraíba)
Canoas (Rio Grande do Sul)	Bauru (São Paulo)	Monte Alto (São Paulo)	Cajazeiras – (Paraíba)
Caxias do Sul (Rio Grande do Sul)	Belo Horizonte (Minas Gerais)	Montes Claros (Minas Gerais)	Campina Grande (Paraíba)
Campo Largo (Paraná)	Botelhos (Minas Gerais)	Nova Lima (Minas Gerais)	Crateus – (Ceará)
Concordia (Santa Catarina)	Betim (Minas Gerais)	Osasco (São Paulo)	D. Inês – (Paraíba)
Esteio (Rio Grande do Sul)	Cachoeiro do Itapemirim (Espírito Santo)	Santo André (São Paulo)	Fortaleza (Ceará)
Garibaldi (Rio Grande do Sul)	Cariacica (Espírito Santo)	São Bernardo do Campo (São Paulo)	João Pessoa (Paraíba)
Gravataí (Rio Grande do Sul)	Congonhas (Minas Gerais)	São Carlos (São Paulo)	Lauro de Freitas (Bahia)
Joinville (Santa Catarina)	Contagem (Minas Gerais)	São Vicente (São Paulo)	Patos – (Paraíba)
Nova Hartz (Rio Grande do Sul)	Cubatão (São Paulo)	Serra (Espírito Santo)	Paudalho (Pernambuco)
Porto Alegre (Rio Grande do Sul)	Diadema (São Paulo)	Suzano (São Paulo)	Picuí – (Paraíba)
Santa Maria (Rio Grande do Sul)	Embu (São Paulo)	Teresópolis (Rio de Janeiro)	Pombal (Paraíba)
Santa Rosa (Rio Grande do Sul)	Francisco Morato (São Paulo)	Várzea Paulista (São Paulo)	Recife (Pernambuco)
São Leopoldo (Rio Grande do Sul)	Guarulhos (São Paulo)	Viana (Espírito Santo)	Região Norte
Sapucaia do Sul (Rio Grande do Sul)	Ipatinga (Minas Gerais)	Vitória (Espírito Santo)	Manaus (Amazonas)

Fonte: Rede Brasileira de Orçamento Participativo